

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

|   |    |
|---|----|
| Revisione della Parte II della Costituzione. S. 1429 Governo e abb. (Parere alla 1 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....  | 69 |
| DL 74/2014: Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 e il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali. C. 2365 Governo (Parere alla VIII Commissione della Camera) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) ..... | 70 |
| ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....  | 80 |
| DL 73/2014: Proroga gestioni commissariali. S. 1479 Governo (Parere alle Commissioni riunite 8 <sup>a</sup> e 13 <sup>a</sup> del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....  | 73 |
| ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....  | 81 |
| Soppressione delle province. Testo unificato S. 131 Lanzillotta e abb. (Parere alla 1 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) ..   | 75 |
| ALLEGATO 3 ( <i>Parere approvato</i> ) .....  | 82 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....   | 79 |

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 29 maggio 2014. — Presidenza del presidente Renato BALDUZZI. — Interviene il sottosegretario per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Luciano Pizzetti.*

##### La seduta comincia alle 8.

**Revisione della Parte II della Costituzione. S. 1429 Governo e abb.**  
(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato).

(*Rinvio del seguito dell'esame*).

La Commissione prosegue l'esame rinviato, da ultimo, nella seduta del 15 maggio 2014.

La deputata Elisa SIMONI (PD), intervenendo sui lavori della Commissione, chiede, a nome del gruppo di appartenenza, il rinvio dell'esame del provvedimento alla prossima settimana, per dare modo ai commissari, anche alla luce del prosieguo dell'iter nella Commissione affari costituzionali del Senato, di approfondire la riflessione in vista del parere da esprimere.

Il presidente Renato BALDUZZI, *relatore*, dopo aver ricordato che il termine per la presentazione di emendamenti al testo base nella Commissione affari costituzionali è fissato alle ore 18 di oggi, prende atto della richiesta del gruppo del Partito democratico.

Quindi, considerato che non vi sono obiezioni a che si proceda come richiesto

dalla deputata Simoni e che, d'altra parte, non sussistono ragioni di urgenza per l'espressione del parere, atteso che la Commissione affari costituzionali dovrebbe proseguire i propri lavori ancora nella prossima settimana, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**DL 74/2014: Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 e il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali.**

**C. 2365 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione della Camera).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione inizia l'esame.

La deputata Giovanna MARTELLI (PD), *relatore*, dopo aver ricordato che oggi ricorre l'anniversario della scossa sismica del 29 maggio 2012, che ha colpito, tra gli altri, i territori cui fanno riferimento le disposizioni del decreto-legge in esame, sottolinea come anche in altre aree del Paese – tra cui la Lombardia – si riscontrino difficoltà nella ripresa della vita ordinaria dopo il terremoto del 2012, in particolare per quanto attiene alla ricostruzione degli edifici pubblici e all'erogazione dei finanziamenti statali.

Introduce quindi la discussione del provvedimento, riferendo che lo stesso reca misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto del maggio 2012 e dagli eventi alluvionali del gennaio 2014, nonché disposizioni per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali.

Il decreto si compone di tre articoli, che, in estrema sintesi, assicurano al presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di commissario per la ricostruzione a seguito del terremoto del maggio 2012, i poteri necessari per proseguire l'attuazione degli interventi per il ripristino e la ricostruzione, l'assistenza alle popolazioni e la ripresa economica nei

territori dell'Emilia Romagna interessati, oltre che dal sisma del 2012, dalla tromba d'aria del maggio 2013 e dalle alluvioni del gennaio 2014. Inoltre il decreto integra il Fondo per le emergenze nazionali con le risorse iscritte nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri che risultano ancora disponibili in relazione alla mancata attivazione di interventi previsti a seguito di calamità naturali da specifiche disposizioni legislative.

Più in dettaglio, il comma 1 dell'articolo 1 mira a garantire la continuità dell'attività di ricostruzione avviata a seguito del sisma del maggio 2012 e a coordinarla con gli interventi necessari per la ricostruzione, l'assistenza alle popolazioni e la ripresa economica nei territori colpiti dal sisma anzidetto e interessati anche dagli eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014 e nei territori colpiti dalla tromba d'aria del 3 maggio 2013. A tal fine il Presidente della regione Emilia-Romagna – che, ai sensi del decreto-legge n. 74 del 2012, è stato nominato Commissario delegato per la ricostruzione – viene autorizzato a proseguire l'attività per l'attuazione degli interventi per la ricostruzione, l'assistenza alle popolazioni e la ripresa economica nei territori in questione.

Il comma 2 dell'articolo 1 dispone che, per l'effettuazione degli interventi, il commissario delegato possa operare, per l'intera durata dello stato di emergenza, con i poteri di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, vale a dire anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Il decreto prevede inoltre che il commissario possa derogare alle norme vigenti nei limiti stabiliti con la delibera del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2012 e con i provvedimenti attuativi del decreto-legge n. 4 del 2014.

I commi 3 e 4 consentono al Commissario – come già previsto in passato – di avvalersi dell'amministrazione regionale e di quelle locali interessate e di delegare le

funzioni a lui attribuite – a seconda del territorio in cui sono da effettuarsi gli interventi – al presidente della provincia di Modena e ai sindaci dei comuni interessati dagli eventi alluvionali del gennaio 2014.

Il comma 5 consente al Presidente della regione Emilia-Romagna, nella sua veste di Commissario delegato, di destinare complessivamente 210 milioni di euro, per gli anni 2014 e 2015, ai contributi per i danni subiti da soggetti privati colpiti dagli eventi alluvionali e dalla tromba d'aria; ai più urgenti tra gli interventi connessi al programma di messa in sicurezza idraulica dei territori connessi ai fiumi che hanno generato gli eventi alluvionali; ai contributi per la ripresa delle attività economiche e delle normali condizioni di vita e lavoro e delle attività, per l'autonoma sistemazione dei nuclei familiari la cui abitazione principale è stata dichiarata inagibile, e per il ripristino di opere pubbliche o di interesse pubblico.

Il comma 6 affida al presidente della Regione, in coordinamento con il commissario delegato all'emergenza idrogeologica – che è un prefetto nominato con apposito provvedimento – e con gli altri soggetti istituzionalmente competenti, l'individuazione dei progetti cantierabili necessari per la messa in sicurezza dei territori e delle risorse necessarie per il loro finanziamento.

Il comma 7 demanda ad appositi provvedimenti del presidente della Regione Emilia-Romagna, nella veste di Commissario delegato, la determinazione, sulla base dei danni effettivamente verificatisi, di priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi contributi per la ripresa delle attività economiche e delle normali condizioni di vita e di lavoro dei privati cittadini, nel limite delle risorse indicate; l'individuazione dei requisiti soggettivi e oggettivi per la concessione dei contributi; e le modalità di asseverazione dei danni subiti.

Viene altresì prevista l'estensione di tali procedure, ai fini dell'armonizzazione dei

comportamenti amministrativi, anche ai provvedimenti futuri relativi al sisma del maggio 2012.

Viene infine prevista l'autorizzazione di contributi, sempre nel limite delle risorse stanziato, per l'autonoma sistemazione dei nuclei familiari la cui abitazione principale in conseguenza dell'evento alluvionale sia stata dichiarata inagibile o accertata come inabitabile da parte dei competenti uffici locali.

Il comma 8 prevede che il Commissario delegato autorizzi, sempre nel limite delle risorse stanziato, la concessione di contributi per il ripristino di opere pubbliche o di interesse pubblico danneggiate. La norma fa riferimento anche a beni culturali, strutture pubbliche adibite ad attività sociali, socio-sanitarie e socio-educative, sanitarie, ricreative, sportive e religiose, nonché ad edifici di interesse storico-artistico.

L'articolo 2 reca disposizioni per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali per l'anno 2014. In particolare, si prevede la revoca e la riassegnazione al Fondo delle risorse disponibili nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri a seguito della mancata attivazione degli interventi previsti da specifiche disposizioni legislative adottate in seguito a calamità naturali. Si prevede l'individuazione – con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze – degli interventi da revocare. Si prevede il divieto, a partire dal 13 maggio 2014, ossia dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, di attivare mutui per far fronte a interventi di spesa per calamità naturali a valere sulle risorse iscritte sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, con esclusione dei mutui la cui procedura di attualizzazione sia già stata avviata alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Il deputato Filippo BUSIN (LNA), premesso di essere favorevole agli interventi in favore dell'Emilia Romagna, sottolinea come anche la Lombardia e il Veneto

siano stati colpiti da eventi calamitosi negli anni recenti, ed in parte dagli stessi eventi cui fa riferimento il decreto-legge in esame, ed esprime pertanto l'auspicio che il Governo manifesti anche nei loro confronti la stessa attenzione che mostra verso l'Emilia Romagna.

Il deputato Emanuele LODOLINI (PD), associandosi alla riflessione del deputato Busin, sottolinea come siano tante le parti del territorio nazionale colpite da calamità naturali, siano terremoti o alluvioni. Nel ricordare, quindi, come anche la sua regione di provenienza, le Marche, sia stata funestata recentemente da un'alluvione, nella zona di Senigallia, chiede al Governo di avere per le Marche la stessa attenzione mostrata per altre aree del Paese in situazioni analoghe. Invita inoltre la relatrice a valutare la possibilità di fare menzione di questa esigenza nella proposta di parere che formulerà.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI) si associa alle considerazioni dei deputati Busin e Lodolini, sottolineando come il Parlamento abbia in più occasioni richiamato l'attenzione del Governo sull'esigenza di assicurare la stessa attenzione alle diverse emergenze locali derivanti da calamità naturali.

La senatrice Stefania PEZZOPANE (PD) si associa a sua volta alle considerazioni dei commissari già intervenuti e ricorda come lo stesso discorso possa farsi per la sua regione di provenienza, l'Abruzzo, nella quale, a molti anni dal terremoto, permane in larga misura una situazione di emergenza e non si è ancora completata la ricostruzione.

Il senatore Gianpiero DALLA ZUANNA (SCpI), associandosi anch'egli alle considerazioni fin qui svolte, ricorda che il terremoto del 2012 ha interessato anche la sua regione di provenienza, il Veneto. Rileva inoltre la necessità di stabilire una volta per tutte, in modo uniforme e valevole per tutto il territorio nazionale, criteri e modalità per i finan-

ziamenti e gli interventi statali a sostegno dei territori colpiti da calamità naturali, in modo da evitare che l'azione del Governo in questo ambito sia soggetta a un'eccessiva discrezionalità o debba dipendere dall'iniziativa personale di singoli presidenti di regione, anche perché questo è indice di una disfunzione nei rapporti tra lo Stato e le regioni.

La senatrice Manuela SERRA (M5S), dopo aver ricordato come anche la sua regione di provenienza, la Sardegna, sia stata interessata nel periodo recente da calamità naturali che hanno determinato una situazione di emergenza non ancora superata ed aver conseguentemente richiamato l'attenzione del Governo anche sulla Sardegna, dichiara di condividere la riflessione del senatore Dalla Zuanna: occorre stabilire un quadro di norme certe e chiare per affrontare in modo uniforme le situazioni di emergenza, evitando di creare nelle popolazioni locali aspettative che poi vengono disattese.

Il senatore Raffaele RANUCCI (PD), premesso che la Commissione è oggi chiamata ad esprimere il suo parere sul decreto-legge in titolo, che riguarda soltanto la regione Emilia-Romagna, e che tale parere non può, a suo avviso, che essere favorevole, invita la relatrice a valutare la possibilità di inserire, nella proposta di parere che formulerà, un auspicio a che, da una parte, le Commissioni di merito e il Governo affrontino quanto prima il problema della definizione di un quadro normativo certo per la gestione delle ricostruzioni nei territori colpiti da calamità e, dall'altra parte, assicurino uguale trattamento per tutti i territori colpiti da calamità. A quest'ultimo riguardo, si dice peraltro certo che il Governo intervenga con equanimità in favore di tutte le parti del territorio in cui c'è bisogno di interventi speciali.

Il presidente Renato BALDUZZI, premesso di concordare con il senatore Dalla Zuanna sulla necessità di definire meglio il quadro normativo di riferimento per gli

interventi statali nei casi come quelli di cui si discute, ricorda che le situazioni di emergenza derivanti da calamità naturali sono numerose in Italia, come del resto si evince anche dal fatto che il Governo, con l'articolo 2 del decreto-legge in esame, ha dovuto provvedere a integrare la dotazione del Fondo per le emergenze nazionali, in quanto lo stesso, per effetto delle dichiarazioni di stato di emergenza, ha già esaurito, a maggio, la dotazione per l'esercizio finanziario 2014. Ricorda inoltre che il problema di fondo sta nella difficoltà di definire in modo adeguato a livello normativo la nozione di situazione di emergenza. Si tratta di una difficoltà che in passato il Governo ha tentato di affrontare, cercando di definire criteri stringenti per l'individuazione delle emergenze di rilievo nazionale: la soluzione non è facile da trovare, ma, a suo avviso, è questa la via da seguire.

Il sottosegretario Luciano PIZZETTI, dopo aver sottolineato come i tempi degli interventi del Governo in favore dei diversi territori colpiti da calamità naturali dipendano in larga misura dalla oggettiva difficoltà di reperire le risorse finanziarie, assicura che tutte le situazioni di emergenza sono in ugual misura all'attenzione del Governo, che provvederà in tutti i casi in cui sia necessario. Aggiunge che è senz'altro importante definire un quadro di norme più certo in materia di interventi statali in favore delle popolazioni colpite da eventi calamitosi, come pure sarebbe importante intervenire sull'assetto idrogeologico del territorio, così da tentare il più possibile di prevenire i disastri ambientali.

La deputata Giovanna MARTELLI (PD), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato 1*), che tiene conto di quanto emerso nel corso del dibattito.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**DL 73/2014: Proroga gestioni commissariali.**

**S. 1479 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite 8<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, introduce l'esame del provvedimento, ricordando che il decreto-legge in titolo reca misure urgenti per consentire la prosecuzione di attività d'emergenza nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata e Calabria. Più in dettaglio, l'articolo 1 proroga al 31 dicembre 2015 il termine di scadenza dell'attività del commissario delegato per l'emergenza derivante dalla vulnerabilità sismica della Galleria Pavoncelli, che è un tratto dell'acquedotto del Sele-Calore e che interessa fortemente le popolazioni delle regioni Campania, Basilicata e Puglia in quanto a tutt'oggi è l'unica via d'acqua che serve un'utenza di oltre un milione di utenti in quei territori. Nonostante il permanere dello stato di emergenza, la gestione commissariale è scaduta il 31 marzo 2014 ed occorre garantire la continuità dei lavori per il completamento della Galleria Pavoncelli-*bis*, che costituisce una sorta di *by-pass* dell'esistente Galleria Pavoncelli. Le opere sono state avviate, in qualità di stazione appaltante, dal Commissario delegato.

Va detto che la proroga disposta dal decreto in esame non è la prima. Lo stato di emergenza nel territorio delle regioni anzidette in relazione alla vulnerabilità sismica della galleria Pavoncelli è stato dichiarato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2009 fino al 30 novembre 2010 ed è stato poi prorogato fino al 30 novembre 2011 con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2010. È quindi intervenuta l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3858 del 12 marzo 2010, che nominato un commissario delegato per la realizzazione delle opere di completamento della Galleria Pavoncelli *bis* e per realizzazione delle

ulteriori opere infrastrutturali comunque necessarie al superamento dell'emergenza. In seguito, è intervenuto l'articolo 4 del decreto-legge n. 43 del 2013, che ha ulteriormente prorogato – al 31 marzo 2014 – lo stato di emergenza ed ha nel contempo demandato l'individuazione del soggetto competente al subentro nelle attività e nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità a un Accordo di programma tra le regioni interessate, da stipulare d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la società Acquedotto Pugliese S.p.A. Il decreto in esame, come detto, proroga ulteriormente, fino al 31 dicembre 2014, la gestione commissariale.

L'articolo 2 prevede che al commissario *ad acta* nominato per pervenire alla definitiva chiusura di tutti gli interventi infrastrutturali previsti dalla legge n. 219 del 1981 nelle aree delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpite dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981 subentri ora – per il solo completamento della viabilità Lioni-Grottamina (che costituisce un tratto del collegamento tra l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e l'Autostrada A16 Napoli-Bari) – una apposita struttura da costituire presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con personale dello stesso Ministero ovvero appartenente ad altra pubblica amministrazione e posto in posizione di comando. Si tratta di una struttura temporanea, che resterà in piedi fino all'ultimazione dei lavori o comunque fino al 31 dicembre 2015.

L'articolo 3 stabilisce che – in attesa che la regione Campania completi l'affidamento degli impianti di collettamento e depurazione di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni, Cuma e dell'impianto di grigliatura e derivazione di Succivo – sono prorogati al 31 luglio 2014 sia la validità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4022 del 9 maggio 2012, sia i provvedimenti presupposti, conseguenti e connessi alla medesima; questo al fine di non determinare soluzioni di continuità nella gestione degli impianti medesimi. Decorso il termine del

31 luglio 2014, è previsto che gli effetti dell'ordinanza citata cessino comunque. Va ricordato che l'ordinanza è stata già prorogata – dal 31 marzo 2013 al 31 marzo 2014 – con il decreto-legge n. 43 del 2013.

L'ordinanza in questione ha dettato disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare la situazione di criticità in atto negli impianti in questione, nominando, tra l'altro, un commissario delegato e prevedendo che questi possa avvalersi per i suoi compiti di società a totale partecipazione pubblica, nonché della collaborazione dell'ISPRA, dell'ARPAC, degli uffici tecnici regionali, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici territoriali e non territoriali. Il commissario delegato è stato altresì autorizzato con l'ordinanza citata ad avvalersi di un certo numero di unità di personale delle amministrazioni e degli enti citati. L'ordinanza ha inoltre previsto che, per l'attuazione degli interventi di cui è incaricato, il Commissario delegato, ove ne ricorrano i presupposti, possa provvedere utilizzando le procedure d'urgenza previste dall'ordinamento.

L'articolo 4 del decreto-legge dispone in merito all'entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Per quanto riguarda, infine, i profili di copertura finanziaria, va detto che gli articoli 1 e 3 non comportano spese aggiuntive, mentre la previsione di cui all'articolo 2 comporta un onere di 150 mila euro annui per gli anni 2014 e 2015 a fronte di un onere di 100 mila euro annui per la gestione commissariale.

Il senatore Raffaele RANUCCI (PD) ritiene che, anche alla luce del decreto-legge in titolo, si confermi l'esigenza di una modifica del quadro normativo vigente che consenta di affrontare in modo efficace le situazioni di emergenza: lo dimostra il fatto che ancora oggi non risultano completati gli interventi infrastrutturali previsti dalla legge n. 219 del 1981 per i territori del meridione colpiti dai terremoti del 1980 e del 1981. Occorre forse chiedersi, a questo punto, se sia utile

continuare a ricorrere a commissari delegati e straordinari o se non sia preferibile affidare la gestione di queste situazioni a strutture ordinarie e permanenti dell'amministrazione centrale dello Stato.

Il senatore Lionello Marco PAGNONCELLI (FI-PdL) condivide le perplessità già espresse da altri in merito al complessivo modo di gestire le emergenze e le ricostruzioni in alcune parti del territorio nazionale. Quanto al fatto che gli articoli 1 e 3 del decreto-legge non comportano oneri aggiuntivi, osserva che è più corretto dire che non producono alcun risparmio di spesa.

Il senatore Gianpiero DALLA ZUANNA (SCpI) ritiene che, per evitare continue proroghe dei commissariamenti, occorra venire a capo del problema della gestione dei lavori infrastrutturali, siano urgenti o meno, individuando meglio il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo e le relative responsabilità. Attualmente, infatti, accade spesso che non sia chiaro a chi competa di fare che cosa.

Il presidente Renato BALDUZZI osserva che, se oggi le regioni non hanno un buon nome presso l'opinione pubblica, è anche perché questa, a torto o a ragione, attribuisce anche alle regioni la responsabilità di tanti ritardi nella realizzazione di opere pubbliche di interesse locale.

Quanto all'idea del senatore Ranucci secondo cui i commissari delegati andrebbero sostituiti con strutture permanenti della pubblica amministrazione, fa presente che si è fatto ricorso ai commissari proprio in considerazione delle difficoltà incontrate dalla pubblica amministrazione ordinaria, sia quella statale, sia quella degli enti territoriali, a gestire situazioni di questo tipo; senza contare che normalmente i commissari sono funzionari dell'amministrazione periferica dello Stato, scelti in quanto si presume che la loro conoscenza del territorio e dei relativi problemi possa essere di aiuto.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, rileva che la scelta di affidare il

completamento della viabilità Lioni-Grotaminarda a un'apposita struttura tecnica interna al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risponde ad una precisa volontà politica.

Quanto agli impianti di collettamento e depurazione della Campania, evidenzia che la necessità di prorogare l'ordinanza già citata, con l'attività di un commissario, deriva da un inadempimento della regione, che non ha ancora completato le procedure per l'affidamento degli impianti stessi; se si ritiene che il commissario non sia lo strumento adatto per risolvere questo tipo di problemi, occorre riflettere probabilmente su una diversa articolazione delle competenze tra Stato e regioni. In ogni caso, va ricordato che il decreto-legge sottolinea il carattere ultimativo della proroga, chiarendo, nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 3, che, una volta decorso il nuovo termine del 31 luglio 2014, gli effetti dell'ordinanza cesseranno comunque.

Quanto infine alla Galleria Pavoncelli, fa presente che il problema che la riguarda e che ha determinato l'esigenza di opere infrastrutturali per farvi fronte si è manifestato comunque in tempi relativamente recenti rispetto ad altre emergenze che si trascinano da anni.

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

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

#### **Soppressione delle province.**

##### **Testo unificato S. 131 Lanzillotta e abb.**

(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, introducendo l'esame, riferisce che il provvedimento in esame è il testo unificato dei disegni di legge costi-

tuzionale S. 131, S. 928, S. 1373, S. 1390, S. 1407 e S. 1448, i quali prevedono l'abolizione dell'ente provincia, a tal fine disponendo l'eliminazione di qualsiasi riferimento alle province nel testo della Costituzione, con l'eccezione di quello contenuto nel secondo comma dell'articolo 116, dove si dice che la regione Trentino Alto Adige è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il testo unificato si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 modifica la rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione, che attualmente è: « Le regioni, le province, i comuni » e che – a seguito della modifica prospettata – diventerebbe invece: « Le regioni, le città metropolitane, i comuni ». L'introduzione nella rubrica del titolo V del richiamo alle città metropolitane corregge una dimenticanza della riforma del 2001, quando l'ente città metropolitana fu inserito nel titolo V, senza che però fosse adeguata di conseguenza la rubrica.

L'articolo 2 modifica gli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in modo da eliminare ogni riferimento alle province nel testo costituzionale, con l'eccezione, come si diceva, della previsione delle province autonome di Trento e di Bolzano, contenuta nell'articolo 116.

All'articolo 133, in particolare, viene soppresso l'intero primo comma, in quanto questo disciplina il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province.

L'articolo 3 del testo in esame chiarisce che la revisione costituzionale non incide sulle province autonome di Trento e di Bolzano, e più precisamente che restano ferme le disposizioni costituzionali concernenti i poteri legislativi delle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento dei rispettivi enti locali e che sono fatte salve le disposizioni costituzionali concernenti le Province autonome di Trento e di Bolzano. Infatti le regioni a statuto speciale dispongono di autonomia legislativa in materia di ordinamento degli enti locali.

L'articolo 4, infine, reca norme transitorie, stabilendo che le province cessino da ogni funzione loro attribuita entro un anno dall'entrata in vigore della revisione costituzionale e demandando conseguentemente alla legge ordinaria di disciplinare l'attribuzione delle funzioni e il trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle province soppresse.

È bene ricordare che l'eliminazione delle province dalla previsione costituzionale è contenuta anche nel disegno di legge costituzionale del Governo S. 1429, anch'esso all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato, nell'ambito della discussione delle proposte di legge per la riforma della parte II della Costituzione.

In particolare, l'articolo 24 del disegno di legge citato cancella il riferimento alle province dall'articolo 114 – che attualmente prevede che « La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato » – ed elimina poi di conseguenza tutti i richiami all'ente provincia, con l'eccezione di quelli alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Va anche ricordato che, in materia, è intervenuta di recente la legge Delrio (7 aprile 2014, n. 56), la quale ha previsto, tra l'altro, la ridefinizione del sistema delle province, precisando espressamente che tale ridefinizione ha carattere transitorio, in attesa della riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione.

In particolare, nella legge Delrio le province sono definite enti territoriali di area vasta. La legge riconosce poi la specificità delle province montane, intendendosi per tali le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri. Gli organi della nuova provincia prevista dalla legge Delrio sono il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Il presidente è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia tra i sindaci della provincia stessa il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalle elezioni. Il

consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica due anni. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. C'è poi l'assemblea dei sindaci, che è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia.

Oltre all'individuazione delle funzioni fondamentali delle province, la legge n. 56 dispone un procedimento per il riordino delle altre funzioni esercitate dalle province.

Un discorso a parte va fatto per le province alle quali succedono le nuove città metropolitane (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), per le quali la legge n. 56 detta una disciplina speciale, finalizzata ad assicurare che le province cessino di esistere sui territori delle nuove città metropolitane fin dal 1° gennaio 2015.

Il presidente Renato BALDUZZI osserva che il testo unificato in esame elimina la previsione costituzionale delle province solamente per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, atteso che – lasciando da parte le province autonome di Trento e di Bolzano – resterebbe impregiudicato il potere delle regioni a statuto speciale di disporre in merito all'ordinamento degli enti locali sul proprio territorio, e quindi anche di mantenere in vita o di ricostituire le province.

Il deputato Francesco RIBAUDO (PD) ricorda che la regione Sicilia ha abolito le province sul proprio territorio.

Il presidente Renato BALDUZZI replica che la regione Sicilia ha fatto una scelta politica in tal senso, ma conserva il potere di organizzare il proprio territorio mediante l'ente provincia; altro invece sarebbe stabilire un principio a valere per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, ferme restando le due province autonome di Trento e di Bolzano.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, premesso di condividere

l'osservazione del presidente, manifesta l'avviso che, più che a sopprimere le province ovunque, si dovrebbe tendere ad armonizzare i poteri delle regioni a statuto ordinario con quelli delle regioni a statuto speciale in ordine alla possibilità di organizzare il proprio territorio a livello di area vasta.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con due osservazioni (*vedi allegato 3*), mettendo in evidenza come la prima osservazione intenda rispondere per l'appunto alla preoccupazione manifestata dal presidente, segnalando alla Commissione affari costituzionali del Senato l'opportunità di prevedere, sulla base di modalità, criteri e limiti da definire puntualmente all'interno della Costituzione, che anche le regioni a statuto ordinario possano organizzare, anche attraverso l'istituzione di enti appositi, l'amministrazione delle competenze di area vasta non gestite direttamente da loro, nonché, più in generale, l'opportunità di armonizzare, in materia di ordinamento degli enti territoriali, i poteri delle regioni a statuto ordinario con quelli delle regioni a statuto speciale, ferma restando la salvaguardia delle peculiarità di queste ultime.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI) esprime il dubbio che in questo modo, sfruttando il potere di organizzazione dell'area vasta che la proposta di parere vorrebbe loro attribuire, le regioni finiscano con il reintrodurre le vecchie province, che la legge n. 56 del 2014 ha radicalmente riformato in attesa della loro abolizione a livello costituzionale. In questo modo, il problema che la legge Delrio ha inteso superare si riproporrebbe.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, risponde che la sua proposta di parere non è nel senso di conferire alle regioni un illimitato potere di organizzare l'area vasta, bensì, come detto, di stabilire in modo puntuale, all'interno della Costituzione, le modalità, i criteri e i limiti di questo potere regionale. Trattandosi di un parere, ha ritenuto di non entrare nel merito dei possibili criteri e

limiti, ma la Commissione affari costituzionali, ove recepisce l'indicazione, potrebbe decidere di precisare che gli enti di gestione dell'area vasta non possano essere enti politici ad elezione diretta, o che debbano essere consorzi o agenzie o forme di associazioni di comuni, o che un ente intermedio non possa essere costituito per territori con estensione territoriale o popolazione inferiore ad una certa soglia. A suo avviso, si tratta di una soluzione che permetterebbe, per un verso, di rispondere al problema oggettivo dell'esistenza dell'area vasta, che in tante regioni richiede forme di amministrazione intermedie tra l'ente regione e i comuni e, per l'altro verso, di ridurre le differenze, altrimenti troppo marcate, tra regioni a statuto speciale, che, come ricordato dal presidente, possono in astratto mantenere le province, e regioni a statuto ordinario.

Il presidente Renato BALDUZZI ricorda che la Commissione ha già dibattuto il tema in occasione dell'esame del disegno di legge Delrio e si è formata il convincimento che il problema dell'amministrazione dell'area vasta sia oggettivo, che debba essere affrontato e che difficilmente possa essere risolto con una uniforme disciplina nazionale o con la semplice cooperazione tra comuni. Anche se la legge n. 56 del 2014 promuove le unioni e fusioni di comuni e tende alla ricomposizione di un tessuto istituzionale a volte molto frammentato, non c'è dubbio che sarebbe importante attribuire alle regioni, entro limiti prestabiliti, un potere di organizzazione del sistema di governo dei rispettivi territori. Rileva peraltro che questo indirizzo è in conflitto con la scelta del progetto di revisione costituzionale della parte II della Costituzione avanzato dal Governo (S. 1429), nel quale la competenza legislativa in materia di ordinamento dell'area vasta è attribuita in via esclusiva allo Stato.

La senatrice Manuela SERRA (M5S) sottolinea come l'abolizione delle province ponga, tra gli altri, il problema di quale debba essere in futuro il soggetto compe-

tente in materia di edilizia scolastica. Infatti l'articolo 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014, attribuisce attualmente alle province, quali enti con funzioni di area vasta, tra le altre funzioni fondamentali, quella della programmazione provinciale della rete scolastica e quella della gestione dell'edilizia scolastica.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, replicando alla senatrice Serra, fa osservare che l'articolo 4 del testo unificato regola, con la fase transitoria, il trasferimento delle funzioni oggi poste in capo alle province: la funzione di gestione dell'edilizia scolastica sarà conseguentemente riallocata, come le altre funzioni fondamentali delle province.

Il senatore Gianpiero DALLA ZUANNA (SCpI) dichiara di condividere la proposta di parere del relatore, ritenendo che il problema dell'area vasta debba essere affrontato e che l'organizzazione dell'area vasta debba essere disciplinata a livello regionale, sia pure entro limiti stabiliti dalla Costituzione. Occorre infatti garantire la necessaria flessibilità, non essendoci dubbi quanto al fatto che regioni molto grandi, come ad esempio la Lombardia, non possano essere organizzate su due soli livelli di governo, cioè regione e comuni.

Il senatore Lionello Marco PAGNONCELLI (FI-PdL) concorda sulla necessità di tenere conto delle dimensioni delle regioni, in termini di estensione e di popolazione, e che le regioni non possano quindi essere disciplinate tutte nello stesso modo. Ritiene inoltre inaccettabile che ancora dopo settant'anni ci siano in Italia regioni di prima categoria, cioè quelle a statuto speciale, e regioni di seconda categoria, cioè quelle a statuto ordinario, che non possono fare quello che alle prime è concesso.

Il sottosegretario Luciano PIZZETTI sottolinea che la legge n. 56 del 2014 è già una legge «federalista», in quanto tiene conto dell'esigenza di differenziare le soluzioni normative sui territori e non disconosce l'area vasta, che interpreta, nel-

l'ottica di una revisione della « filiera » dei livelli di governo, come una « agenzia di cooperazione istituzionale ». Si tratta di un passaggio all'interno di un più vasto mutamento del panorama istituzionale italiano, che si preannuncia importante, atteso che anche l'ANCI – come dichiarato dal suo presidente – intende contribuire al rinnovamento in corso, facendo del tema dell'unione e fusione dei comuni un argomento centrale nel suo dibattito interno.

Ciò premesso, rileva che necessariamente il provvedimento in esame, che la Commissione affari costituzionali del Senato sta discutendo in ragione del carattere di urgenza che gli è stato riconosciuto dall'Assemblea, dovrà essere fuso con il più generale provvedimento di riforma della parte seconda della Costituzione. Il disegno di legge del Governo prevede, come ha detto il presidente, che l'ordinamento dell'area vasta sia disciplinato con legge dello Stato, ma è in corso un dibattito tendente ad una revisione di questo punto nel senso indicato dalla proposta di parere del relatore Borioli, ossia nel senso

di attribuire alle regioni il compito di disciplinare le forme di amministrazione dell'area vasta. A questo proposito assicura che il Governo valuta con attenzione tutte le proposte che vengono dai lavori parlamentari.

Quanto alle differenze tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, si tratta di un tema a sé, di enorme portata, che non è affrontato nel disegno di legge del Governo e che il Parlamento può decidere di discutere in qualunque momento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 9.25.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.25 alle 9.30.

## ALLEGATO 1

**DL 74/2014: Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 e il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali (C. 2365 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 2365, di conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali;

rilevato che l'articolo 1 del decreto-legge reca misure per garantire la prosecuzione degli interventi per il ripristino, la ricostruzione, l'assistenza alle popolazioni e la ripresa economica nei territori dell'Emilia-Romagna interessati, oltre che dal sisma del 2012, dalle alluvioni del gennaio 2014 e dalla tromba d'aria del maggio 2013;

considerato, in particolare, che la prosecuzione degli interventi in questione è affidata al presidente della regione Emilia-Romagna, in qualità di commissario per la ricostruzione a seguito del terremoto del maggio 2012; che a quest'ultimo vengono conferiti i poteri necessari per

procedere anche in deroga alle disposizioni vigenti; e che vengono stanziare risorse per la ricostruzione, la ripresa economica e la messa in sicurezza dei territori;

rilevata l'esistenza di altre situazioni di emergenza dichiarata sul territorio nazionale (in particolare in Abruzzo, Lombardia, Veneto, Sardegna e Marche, con specifico riferimento a Senigallia),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

si rappresenta l'esigenza di assicurare la stessa attenzione a tutte le situazioni di emergenza già dichiarata, nonché di iniziative legislative che razionalizzino e uniformino le procedure per l'attivazione di interventi nazionali di assistenza alle popolazioni e di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi, definendo al meglio il ruolo delle autonomie territoriali per garantire il coordinamento dell'azione del Governo, delle regioni e degli enti locali.

## ALLEGATO 2

**DL 73/2014: Proroga gestioni commissariali (S. 1479 Governo).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo S. 1479, di conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante « misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche »;

rilevato che il provvedimento prevede la proroga dell'attività del commissario delegato a fronteggiare la situazione di emergenza instauratasi a causa della vulnerabilità sismica della Galleria Pavoncelli, tratto dell'acquedotto del Sele-Calore che costituisce l'unica via d'acqua per l'approvvigionamento di un considerevole numero di utenti in Campania, Basilicata e Puglia; prevede il subentro, al commissario statale già individuato quale soggetto at-

tuatore per il completamento della viabilità nel tratto Lioni-Grottaminarda (parte del collegamento tra l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e l'Autostrada A16 Napoli-Bari), di una apposita struttura temporanea costituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e proroga la validità dell'ordinanza di protezione civile adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri per fronteggiare la situazione di criticità in atto negli impianti di collettamento e depurazione di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni, Cuma e dell'impianto di grigliatura e derivazione di Succivo;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 3

**Soppressione delle province (testo unificato S. 131 Lanzillotta e abbinati).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo unificato dei disegni di legge costituzionale S. 131 e abbinati, recante « Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione », adottato dalla Commissione affari costituzionali come testo base;

rilevato che:

il provvedimento prevede l'abolizione dell'ente provincia, a tal fine disponendo la soppressione di qualsiasi riferimento alle province nel testo della Costituzione, con l'eccezione di quello contenuto nel secondo comma dell'articolo 116, ai sensi del quale la regione Trentino Alto Adige è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

l'eliminazione della previsione costituzionale dell'ente provincia è contenuta anche nel disegno di legge costituzionale del Governo S. 1429, anch'esso all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato, nell'ambito della discussione dei disegni di legge di riforma della parte seconda della Costituzione;

l'articolo 4 del testo base stabilisce, nell'ambito delle disposizioni transitorie, che le province cessino da ogni funzione loro attribuita entro un anno dall'entrata in vigore della revisione costituzionale che le abolisce e demanda conseguentemente alla legge ordinaria di disciplinare l'attribuzione delle funzioni e il trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle province soppresse;

in materia è intervenuta di recente la legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale – oltre a ridefinire l'ordinamento delle province, in attesa della riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione – ha previsto la trasformazione di alcune di esse in città metropolitane, nel contempo dettando una disciplina transitoria per assicurare che sui rispettivi territori le città metropolitane subentrino alle province in tempi certi e definiti;

appare opportuno, anche nell'ambito della più generale riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, prevedere – definendo puntualmente modalità, criteri e limiti – che le regioni a statuto ordinario possano organizzare, anche attraverso l'istituzione di enti appositamente formati, l'amministrazione delle competenze di area vasta non direttamente gestite, anche al fine di tendere ad una armonizzazione, in materia di ordinamento degli enti territoriali, tra i poteri delle regioni a statuto ordinario e quelli delle regioni a statuto speciale, ferma restando la salvaguardia delle peculiarità di queste ultime,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione, anche alla luce della più ampia riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione attualmente al suo esame (S. 1429), l'opportunità di prevedere – sulla base di modalità, criteri e limiti pun-

tualmente definiti – che le regioni a statuto ordinario possano organizzare l'amministrazione delle competenze di area vasta non direttamente gestite, anche attraverso l'istituzione di enti appositamente formati, nonché, più in generale, di armonizzare, in materia di ordinamento degli enti territoriali, i poteri delle regioni a statuto ordinario con quelli delle regioni a statuto speciale,

ferma restando la salvaguardia delle peculiarità di queste ultime;

*b)* valuti inoltre la Commissione l'opportunità di prevedere un coordinamento tra le disposizioni transitorie connesse all'abolizione dell'ente provincia e quelle dettate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, in merito ai tempi del subentro delle città metropolitane alle province.