

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1580

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BACCINI, CICCANTI, FORTE e MONACELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2007

Interventi speciali a favore dei piccoli comuni

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge reca «interventi speciali a favori dei piccoli comuni» ed ha come presupposto il testo del disegno di legge atto Senato n. 1516, già approvato alla Camera dei deputati con un largo consenso - manifestato anche dal Gruppo dell'UDC - e che è attualmente all'esame di questo ramo del Parlamento.

Questa precisazione è necessaria per specificare che il contenuto del presente disegno di legge non si pone in alternativa agli interventi proposti in quello già approvato dalla Camera. È noto infatti al proponente quanto complesso sia stato l'iter di definizione di quel testo, all'attenzione del Parlamento già fin dalla scorsa legislatura.

Quel testo, nella sua ispirazione, nelle sue finalità, nel suo contenuto prevalente, è condivisibile ed è condiviso.

Le disposizioni del presente disegno di legge vanno intese, dunque, in senso prevalentemente complementare, aggiuntivo, e ciò al duplice fine di offrire una più convincente copertura costituzionale agli interventi previsti, nonché di predisporre specifici e puntuali interventi a fronte di altrettanto specifiche e puntuali richieste provenienti dal mondo dei piccoli comuni.

L'articolo 1 del disegno di legge espone le finalità degli interventi proposti e le radica nell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, nel convincimento che tale norma della Carta fondamentale sia particolarmente adatta a fondare gli interventi statali, di carattere finanziario e non, a favore di determinate realtà territoriali, non solo nel senso di «determinate» nominalmente, ma anche nel senso di «determinate» per specifiche categorie, meritevoli di assistenza.

Questa precisazione pare necessaria perché può dubitarsi che lo Stato abbia titolo suffi-

ciente per prefigurare interventi a favore delle realtà locali, in particolare per disporre fondi e finanziamenti a loro beneficio, come insegna una ormai nutrita giurisprudenza costituzionale.

Per questo motivo con l'articolo 1 si è ritenuto opportuno evocare la norma sugli interventi speciali. Al riguardo, giova ricordare che la sentenza della Corte costituzionale n. 451 del 2006 ha ritenuto legittimo un Fondo statale per l'edilizia a canone speciale proprio perché si tratta di uno di quegli «interventi speciali» cui fa riferimento l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, vale a dire interventi riferiti alle finalità di perequazione e indirizzati a «determinati» comuni, nella specie quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE, ai sensi della normativa in quella sede richiamata.

Un siffatto intervento veniva ritenuto ammissibile solo perché «speciale» ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, in quanto rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

L'articolo 2 riproduce la definizione di «piccoli comuni» già adottata dal citato disegno di legge atto Senato n. 1516, perché, come detto, il contesto ed il presupposto degli interventi qui contenuti sono esattamente quelli lì previsti, nella convinzione che debbano essere finanziariamente aiutati, in particolare, i piccoli comuni in situazioni di bisogno.

Peraltro, si consideri che alcune disposizioni del presente disegno di legge, come l'articolo 7, si applicano indipendentemente da parametri di disagio territoriale.

L'articolo 3 contiene una norma finalizzata ad incrementare gli insufficienti trasferimenti statali ai piccoli comuni, utilizzando parte delle risorse, invero talora cospicue, che sempre più spesso l'Esecutivo si trova a contabilizzare in entrata, sulla base dei frutti del risanamento reso possibile dal lavoro condotto nella legislatura precedente.

Il dibattito parlamentare potrà ridurre ad una quota l'eventuale maggiore importo delle entrate erariali da destinare alle esigenze dei piccoli comuni: questa sembra comunque una destinazione realmente meritevole.

L'articolo 4 del disegno di legge intende eliminare un'evidente incongruità, consistente nel fatto che i piccoli comuni - pur essendo esclusi in base alla legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) dal rispetto delle norme sul Patto di stabilità - sono ugualmente sottoposti a vincoli di carattere quantitativo sulle assunzioni. I piccoli comuni, come individuati ai sensi dell'articolo 2, sono dunque esentati dalla disposizione limitativa delle assunzioni.

L'articolo 5 intende eliminare un'ulteriore incongruità apportata dalla legge finanziaria 2007, in particolare nell'articolo 1, comma 703, che - pur stanziando fondi a favore dei piccoli comuni - prevede criteri di distribuzione che non solo fanno riferimento a parametri statistici incongrui, come ha ammesso lo stesso Ministro dell'interno alla Camera nella recente seduta del 9 maggio, ma infrequentemente trovano riscontro nella realtà e riducono quindi di molto la platea dei possibili beneficiari.

Il parametro demografico relativo all'invecchiamento viene quindi ridotto, al fine di aumentare il numero dei piccoli comuni aventi diritto.

L'articolo 6 istituisce un Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche dei piccoli comuni. Il testo ripropone il

disposto dell'articolo 54 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, dichiarato peraltro incostituzionale con sentenza della Consulta n. 49 del 2004.

Va soggiunto però che la Corte costituzionale cassò tale norma di finanziamento perché ad esso potevano «astrattamente, accedere tutti gli enti - che non si configurano come appartenenti alla sfera degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione» e «perché i finanziamenti sono disposti in favore della generalità degli enti».

Si tratta della questione già ricordata a proposito dell'articolo 1 del disegno di legge. Il testo qui proposto, inoltre, coinvolge pienamente la Conferenza unificata, secondo l'insegnamento della Corte sul pieno rispetto del principio di leale collaborazione.

L'articolo 7 modifica il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, prevedendo che, dei quattordici sindaci facenti parte della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tre siano scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

Si tratta di una norma che tiene conto che i comuni in questione sono 5.772, pari al 71,2 per cento dei comuni italiani, per complessivi 10.475.249 abitanti, pari al 17,9 per cento della popolazione: quindi, vanno rappresentati obbligatoriamente nelle sedi di concertazione.

L'articolo 8 modifica l'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, eliminando - per i sindaci dei piccoli comuni - il limite del terzo mandato.

L'articolo 9 infine contiene, come clausola di chiusura, una disposizione sull'invarianza delle spese che resta come sfondo, ferme restando le specifiche previsioni di spesa, e la relativa copertura finanziaria, previste nel testo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, disciplina l'effettuazione di interventi speciali nei piccoli comuni, per promuoverne lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone.

Art. 2.

(Definizione di piccoli comuni)

1. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, compresi in una delle seguenti tipologie:

a) comuni il cui territorio presenta significativi fenomeni di dissesto o è interessato da rilevanti criticità ambientali;

b) comuni in cui si registrano evidenti situazioni di marginalità economica o sociale, con particolare riguardo a quelli nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento effettuato nel 1981;

c) comuni caratterizzati da specifici parametri di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

d) comuni siti in zone, in prevalenza montane o rurali, caratterizzate da difficoltà di comunicazione ed estrema perifericità rispetto ai centri abitati di maggiori dimen-

sioni, ovvero il cui territorio è connotato da particolare ampiezza e dalla frammentazione dei centri abitati;

e) comuni comprendenti frazioni che presentano le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c) e d). Nei casi di cui alla presente lettera gli interventi previsti dalla presente legge in favore dei piccoli comuni sono riservati alle predette frazioni.

Art. 3.

(Trasferimenti erariali)

1. I trasferimenti erariali a favore dei piccoli comuni, come determinati dalla legislazione vigente, sono incrementati di una percentuale pari a quella dell'aumento delle entrate erariali dello Stato verificato trimestralmente rispetto alle previsioni contenute nei documenti di bilancio e nella legge finanziaria per ciascun anno di riferimento.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono dettate le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

Art. 4.

(Assunzione di personale)

1. Ai fini delle assunzioni di personale nei piccoli comuni, non si applica la disposizione di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Art. 5.

(Distribuzione di fondi ai piccoli comuni)

1. All'articolo 1, comma 703, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: «superiore al 30 per cento» sono sostituite

tuite dalle seguenti: «superiore al 20 per cento».

Art. 6.

(Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche dei piccoli comuni)

1. Al fine di promuovere la realizzazione delle opere pubbliche dei piccoli comuni, presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche dei piccoli comuni, di seguito denominato «Fondo».

2. I contributi erogati dal Fondo sono volti al finanziamento delle spese di progettazione delle opere pubbliche dei piccoli comuni e devono risultare almeno pari al 50 per cento del costo effettivo di progettazione.

3. Ai fini dell'ammissione al contributo, i piccoli comuni presentano apposita domanda al Ministero dell'economia e delle finanze contenente le seguenti indicazioni:

a) natura, finalità e stima dei tempi di realizzazione dell'opera pubblica ammessa al contributo;

b) entità dei singoli contributi richiesti, in valore assoluto ed in percentuale del costo di progettazione dell'opera;

c) stima del costo di esecuzione dell'opera, al netto del costo di progettazione;

d) la spesa per investimenti effettuata dall'ente e l'ammontare dei trasferimenti in conto capitale ricevuti in ciascuno degli anni del triennio precedente.

4. Il prospetto contenente le informazioni di cui al comma 3 e le relative modalità di trasmissione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro il 30 luglio 2007. In caso di ingiustificati ritardi o gravi irregolarità nell'impiego del contributo, il beneficio è revocato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Le disponibilità del Fondo sono ripartite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, lo schema di decreto è trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni, da esprimere entro quindici giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere emanato.

6. La dotazione del Fondo è determinata in 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Per gli anni successivi il Fondo può essere rifinanziato con la procedura di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *f*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

7. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, adottato previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono dettate le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

8. All'onere derivante dall'attuazione del comma 6, pari a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

9. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 7.

(Modifiche alla composizione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali)

1. All'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il terzo periodo è sostituito dal seguente: «Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI, cinque rappresentano le città individuate dall'articolo 22 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e tre rappresentano i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti».

Art. 8.

(Modifica all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. Al comma 2 dell'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il limite di cui al presente comma non si applica ai sindaci dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti».

Art. 9.

(Clausola di invarianza della spesa)

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 6, all'attuazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.