Documento per Audizione

DDL AC 1542
"DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI"

Commissione Affari Costituzionali della Camera

Roma, 6 novembre 2013

L'Associazione Nazionale dei Comuni italiani, in via preliminare, sottolinea che il definitivo riassetto istituzionale e poi costituzionale delle Autonomie territoriali rappresenta un tema **strategico** ed urgente per il Paese. Esso deve essere affrontato procedendo finalmente secondo una visione organica e coerente che abbia come sfondo indefettibile la storia politica ed istituzionale del nostro Paese, che vede il sistema dei Comuni non solo quale architrave essenziale della tenuta istituzionale, sociale e democratica dell'Italia, ma anche e soprattutto come primo motore per la ripresa economica nazionale.

Sul piano del **metodo**, va sottolineato che il percorso di revisione istituzionale deve procedere secondo una visione condivisa con il sistema dei Comuni, in tutti i suoi passaggi, e sulla base di un confronto costante con il Governo e con il Parlamento, al fine di dare piena e concreta attuazione al principio di sussidiarietà, che vuol dire fondare definitivamente su un sistema innovato dei Comuni e di chi li governa la base dell'amministrazione pubblica, eliminando allo stesso tempo ogni forma indebita di compressione dell'autonomia locale.

Allo stesso tempo non appare rinviabile il completamento del percorso di rafforzamento della rappresentanza istituzionale del sistema dei Comuni e delle Città metropolitane nell'Associazione, al fine di assicurare la piena implementazione delle riforme e accompagnare i Comuni nei processi di trasformazione.

Per quanto riguarda, il percorso che si è avviato con il disegno di legge di iniziativa governativa in discussione, l'ANCI evidenzia la assoluta necessità di procedere con rapidità in modo che, rispettando la tempistica prevista dal provvedimento, dando stabilità e certezza alle Città metropolitane, alle Unioni dei Comuni e alla stessa nuova fisionomia dell'ente Provincia.

Per questo chiediamo un **percorso** parlamentare che consenta aggiustamenti, ma che permetta il varo della legge unitamente ai provvedimenti di bilancio e finanziari collegati alla legge di stabilità al fine di garantire il massimo rispetto dei tempi e l'avvio della sua applicazione dal 1 gennaio 2014.

Siamo in presenza di una revisione dell'assetto istituzionale che il Paese e l'opinione pubblica attendono da troppi anni e che si ispira agli obiettivi della semplificazione amministrativa e burocratica, della razionalizzazione delle competenze, della ottimizzazione dei costi, della riduzione del ceto politico e amministrativo in un'ottica di forte e sinergica integrazione delle politiche e della gestione delle competenze amministrative nei territori.

L'ANCI chiede che il Parlamento in sede di approvazione del provvedimento valorizzi il modello innovativo basato sulla **rappresentanza di secondo grado** delle Province e delle Città metropolitane, al fine di evitare ogni forma di duplicazione di ruoli e di attività, confermando il ruolo dei Comuni quali primi livelli di interlocuzione pubblica sul territorio e alle forme associative di area vasta quello di effettivo coordinamento e governo di rete. Solo in questo modo sarà possibile avviare un irreversibile processo di risparmio, di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica sul territorio, oltreché procedere ad una effettiva semplificazione istituzionale e razionalizzazione amministrativa.

Su questa prospettiva ormai convergono anche le forze sociali, imprenditoriali e del mondo del lavoro strette nella morsa tra recessione e lentezza dell'agire da parte delle Pubbliche amministrazioni.

L'architettura istituzionale delineata nel provvedimento in oggetto risponde a caratteristiche innovative da tempo proposte dall'Associazione:

1. Maggiore semplicità dell'assetto istituzionale territoriale che vuol dire migliorare la fluidità dei processi decisionali, eliminare duplicazioni di competenze e sovrapposizione di enti, assicurare una migliore integrazione delle politiche pubbliche attraverso il raccordo e la stretta sinergia garantita dalla rappresentanza di secondo grado.
2. Maggiore efficienza amministrativa che vuol dire una più razionale distribuzione delle competenze attraverso il ruolo di regia dell'ente di coordinamento e dei relativi organi di governo, un riassetto degli organismi ed enti che esercitano funzioni e poteri a livello territoriale.

3. Riqualificazione e riorganizzazione della spesa pubblica territoriale trasferendo significative risorse dalla copertura di costi di apparati a quella finalizzata a garantire maggiori servizi alla comunità

In ordine al processo di istituzione della **Città metropolitana**, l'ANCI ribadisce che queste da troppo tempo sono annunciate nel nostro ordinamento come nuovo e moderno modo di essere amministrazione di reti vaste e che una ulteriore attesa o peggio rinvio decisionale produrrà una conseguenza nefasta sia a livello di opinione pubblica che sulla attrattività economica dei territori.

L'ANCI ed i sindaci delle città candidate ad essere il perno dell'area metropolitana hanno da tempo definito un modello di Città metropolitana quale ente leggero, di secondo grado, avente la funzione di dare un valore aggiunto al sistema dei Comuni ricompresi nell'area, in grado di essere ente pilota per nuove modalità di organizzazione dei servizi e di gestione delle risorse. Un ente capace di valorizzare insieme e nella piena condivisione dei Comuni dell'area la specificità del territorio metropolitano come conurbazione caratterizzata da legami socioeconomici, culturali ed istituzionali.

La Città metropolitana rappresenta la precondizione per innestare nell'aree strategiche del Paese un processo di drastica semplificazione normativa, amministrativa e tecnologica, in settori quali ad esempio lo sviluppo economico e la pianificazione urbanistica, nonché può stimolare una ulteriore semplificazione istituzionale e un processo aggregativo fra i Comuni interessati. Le Città metropolitane possono dare una spinta per la crescita e il miglioramento del benessere e devono avere gli strumenti per essere i veri poli attrattivi come negli altri Paesi europei e non.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute nel provvedimento in oggetto relative ai **Comuni di minore dimensione demografica**, va ricordata la difficile stagione di incertezza e difficoltà e di straordinaria complessità gestionale, sia sul versante ordinamentale che su quello economico-finanziario.

Nel merito si condivide l'obiettivo di un rafforzamento delle forme di cooperazione tra piccoli Comuni finalizzato a garantire migliori servizi ai cittadini

ed adeguatezza nell'esercizio delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla riforma delle Province.
In questo quadro si propongono alcune linee di indirizzo e integrazione.
Lo strumento delle convenzioni ex art. 30 Tuel costituisce un elemento di flessibilità ed elasticità dei processi di cooperazione intercomunale e di gestione associata delle funzioni che, unitamente e integrato con la promozione delle Unioni di Comuni come soggetti di coordinamento e supporto di area, deve continuare ad essere uno strumento a disposizione dei piccoli Comuni per meglio adeguare, anche nel rapporto con Comuni non obbligati *ex lege*, le strategie di gestione associata alle diverse realtà territoriali. La legislazione vigente già prevede peraltro modalità di verifica delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità dei rapporti convenzionali.

Va inoltre sottolineata la necessità, proprio alla luce della valorizzazione del ruolo delle Unioni di Comuni in quanto enti locali espressione di forme associative dei Comuni, di mantenere una cornice ordinamentale unitaria a livello nazionale che assicuri caratteristiche generali uniformi, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo sancita dall'articolo117 let.p) della Costituzione.

Sulle modalità di costruzione della rappresentanza dei Comuni nel nuovo livello provinciale occorre un supplemento di riflessione che consenta possibilità di rappresentanza dei piccoli Comuni anche in realtà nelle quali sono molto numerosi e con dimensioni demografiche particolarmente contenute.

Nel momento in cui si individua la linea della gestione associata come asse strategico per la riforma dell'intero sistema delle autonomie, occorre accompagnare questo processo con adeguati meccanismi di incentivazione, con riferimento alle Unioni ed alle fusioni, non solo ma anche di carattere finanziario. Nel 2013, ad esempio, il fondo per Unioni e fusioni ammonta a poco più di 10 milioni di euro, così come risultano insostenibili e impraticabili le attuali modalità del patto di stabilità.

Alla luce del disegno complessivo di riforma, delle straordinarie difficoltà derivanti dall'incrociarsi sui piccoli comuni nel corso del 2013, delle normative sul patto di stabilità e dell'obbligo di gestione associata di ben nove su dieci delle funzioni fondamentali, nonché in considerazione del fatto che la stragrande maggioranza di questi comuni andrà al voto nella prossima primavera e risulta difficile a fine mandato impegnare gli enti nella strutturazione di cosi importanti e decisive modalità di gestione associata, riteniamo opportuna una diversa graduazione dei termini per l'obbligata gestione associata di tutte le funzioni ora fissato al 31.12.2013. Anche per consentire alle nuove amministrazioni di verificare i processi già avviati e di programmare un assetto territoriale di cooperazione che possa avere almeno il respiro di un mandato.

EMENDAMENTI

All'art. 1, comma 4, sostituire il terzo ed ultimo periodo con il seguente:
"Nei bilanci dei comuni capofila di convenzioni, ai fini del patto di stabilità, non sono computate le entrate e le uscite correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali e le entrate, e relative uscite, per rimborsi all'ente capofila per le spese gestite in convenzione."

MOTIVAZIONE

Si comprende e condivide l'obiettivo di consolidare nelle forme più organiche e definite la cooperazione intercomunale per le funzioni fondamentali, ovvero tramite l'Unione di Comuni. Tuttavia, la norma così come prevista determina un irrigidimento controproducente per l'efficienza e l'efficacia delle gestioni associate stesse. Le Convenzioni sono strumenti di necessaria flessibilità degli ambiti per la gestione associata di funzioni e servizi e non è utile impedirle come modalità di cooperazione a disposizione dei piccoli Comuni, delle Unioni e dei Comuni superiori ai 5.000 abitanti. In tal senso, è opportuno precisare che per i Comuni

capofila della convenzione va prevista l'irrilevanza delle entrate riferite a spese per la gestione associata.

All'art. 1, comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo:

"Le disposizioni normative previste per i piccoli Comuni si applicano, di norma, alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e ai Comuni risultanti da fusione tra Comuni, ciascuno con meno di 5000 abitanti"

All'art. 1, dopo il comma 6 aggiungere il seguente comma:

"6 bis. All'art. 19, comma 1, lettera e) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135, il termine di cui all'art. 31 ter, lettera b), è differito al 1° gennaio 2015."

IN SUBORDINE:

6 bis. All'art. 19, comma 1, lettera e) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135, la lettera b) è sostituita dalle seguenti lettere:

"b) entro il 1° aprile 2014 con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

c) entro il 1° gennaio 2015, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28."

MOTIVAZIONE

In considerazione delle difficoltà ancora in essere rispetto alla stessa interpretazione delle funzioni fondamentali da associare e dei servizi connessi, delle attuali incertezze del quadro normativo, nonché in vista dei numerosi rinnovi amministrativi previsti per il 2014, si ritiene opportuna la proroga dei termini stabiliti per il completamento dell'obbligo delle gestioni associate.

All'art. 2, comma 4, sostituire le parole:

"..propone lo statuto alla Conferenza " con " adotta lo statuto previo parere della Conferenza metropolitana".

All'art. 2, comma 4, eliminare le seguenti parole:

"adotta lo statuto e le sue modificazioni, approva i bilanci"

MOTIVAZIONE

Si ritiene opportuno mantenere l'approvazione dello statuto quale atto rientrante nella competenza del consiglio metropolitano in quanto conforma alla disciplina vigente contenuta nel testo unico ordinamento degli enti locali e prevedere un coinvolgimento rafforzato della conferenza metropolitana.

All'art. 3, comma 1, let. g) eliminare le parole:

"ovvero un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia".

MOTIVAZIONE

Va eliminata la seconda ipotesi in quanto eventuali scorpori devono garantire la contiguità territoriale.

All'art. 18, sostituire la rubrica del titolo con la seguente:
(Unioni di Comuni e loro organi)

All'art. 18 sostituire il comma 4 con il seguente:

1. **I commi 2, 4, 5 e 6, dell'art. 19 del d.l. 95 del 2012 ed i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2012 sono abrogati.**
2. **All'art. 32, d.lgs. 267/2000, così come modificato dall'art. 19, comma 3 della legge n. 135 del 2012, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 3, ultimo periodo è sostituito dal seguente: Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello Statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri**

componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

All'art. 19, sostituire il comma 3 con il seguente:

"In fase di prima istituzione lo Statuto dell'Unione è approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal Consiglio dell'Unione."

MOTIVAZIONE

Nella fase istitutiva dell'Unione è opportuno e funzionale garantire la partecipazione diretta degli organi elettivi dei Comuni interessati.

All'art. 21, aggiungere il seguente comma 2:

"L'art. 15, comma 2, del d. lgs. 267/2000 è sostituito dal seguente:

I Comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali, possono, anche prima della istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i Consigli Comunali, definire lo Statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente sino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi."

All'art. 22, comma 1, aggiungere alla fine il seguente periodo:

"Ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti facenti parte di Unioni di Comuni per la gestione associata delle funzioni fondamentali e dei servizi, non si applicano le normative inerenti le regole del patto di stabilità interno."

MOTIVAZIONE

Se non venisse accolto tale emendamento, verrebbe di fatto vanificata l'esclusione dal Patto di stabilità prevista per le Unioni di Comuni la cui finanza è largamente derivata da quella dei singoli Comuni che la costituiscono e i vincoli opererebbero comunque "alla fonte" su ogni singolo Comune.

All'art. 22, comma 2, aggiungere infine il seguente periodo:

"I comuni risultanti da fusione costituiti a decorrere dall'anno 2009 qualora aventi popolazione superiore ai cinque mila abitanti sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno a partire dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione. Qualora abbiano popolazione inferiore ai cinque mila abitanti non sono soggetti al patto di stabilità interno"

MOTIVAZIONE

Per i Comuni nati da fusione di piccoli Comuni è necessario prevedere una normativa di favore analogo a quella vigente per i singoli Comuni. In caso contrario si determina un effetto di controtendenza alla spinta associativa che è invece obiettivo del legislatore, potendosi riscontrare una maggiore convenienza a non fondersi.

SPESE DI PERSONALE E PROCESSI ASSOCIATIVI

All'articolo 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 dopo il comma 2 è inserito il seguente:

3. I processi associativi di cui precedenti commi sono realizzati garantendo forme di compensazione fra le spese di personale e le possibilità assunzionali degli Enti coinvolti, fermi restando i vincoli complessivi previsti dalle vigenti disposizioni.

MOTIVAZIONE

La proposta emendativa mira a chiarire che fermi restando i vincoli complessivi previsti dalle vigenti disposizioni in materia di spese di personale ed assunzioni, i processi associativi sono realizzati garantendo forme di compensazione fra le degli Enti coinvolti, fermi restando i vincoli, proprio al fine di garantire una maggiore flessibilità.