



Documento per Audizione

DDL AS 1212

*“DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE
UNIONI E FUSIONI DI COMUNI”*

**Commissione Affari Costituzionali
SENATO DELLA REPUBBLICA**

14 GENNAIO 2014

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 sia rispettata la tempistica prevista dal provvedimento, dando stabilità e certezza alle Città metropolitane, alle Unioni dei Comuni e alla stessa nuova fisionomia dell'ente Provincia, affinché si giunga all'approvazione del disegno di legge in tempo utile per avviarne a pieno il percorso attuativo prima delle incombenze derivanti dalla scadenza del prossimo turno elettorale amministrativo.

Per questo chiediamo un **percorso** parlamentare che consenta i necessari aggiustamenti, ma accelerando il più possibile, tenendo conto dell'inteso dibattito ed approfondimento già compiuto nell'altro ramo del Parlamento.

Siamo in presenza di una revisione dell'assetto istituzionale che il Paese e l'opinione pubblica attendono da troppi anni e che deve perseguire gli 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.

In particolare, la finalità della semplificazione delle competenze amministrative va ulteriormente rafforzata chiarendo che Stato e Regioni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze legislative, devono dismettere tendenzialmente ruoli e poteri di carattere amministrativo. In particolare appare opportuno evidenziare che nelle aree ove è prevista l'istituzione della Città metropolitana, in accordo con la Regione va attuato un processo di trasferimento di funzioni amministrative che oggi sono in capo all'ente Regione in favore della Città metropolitana.

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 e rappresenteranno un valore aggiunto per i Comuni dell'area garantendo una migliore attuazione delle politiche pubbliche, capacità di attrarre investimenti, risorse e interventi.

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 condividono gran parte dei contenuti e delle integrazioni apportate dalla Camera al testo del ddl, verso l'obiettivo di un rafforzamento e semplificazione delle forme di cooperazione tra piccoli Comuni finalizzato a garantire migliori servizi ai cittadini ed adeguatezza nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

In questo quadro si evidenzia, in particolare, quanto segue.

Le **Convenzioni** ex art. 30 Tuel restano, come sostenuto dall'ANCI, uno strumento irrinunciabile 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, continua ad essere una delle opzioni a disposizione dei piccoli Comuni per meglio adeguare e realizzare, 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.

E' apprezzabile, inoltre, proprio alla luce della valorizzazione del ruolo delle Unioni di Comuni in quanto enti locali, il **mantenimento di una cornice ordinamentale unitaria a livello nazionale** che assicura caratteristiche generali uniformi, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo sancita dall'articolo 117 let.p) della Costituzione, **pur tenendo dovutamente conto delle diversità territoriali** che la Regione è opportunamente chiamata a regolamentare.

E' da ritenere apprezzabile, altresì, la **diversa graduazione dei termini previsti per la gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni, come peraltro già opportunamente definita nella "Legge di Stabilità 2014"**. Come richiesto dall'ANCI, infatti, alla luce 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 delle funzioni fondamentali, nonché in considerazione del fatto che la stragrande

maggioranza di questi comuni andrà al voto nella prossima primavera, si è evidenziata da subito tale necessità.

Rispetto al tema della composizione delle Giunte e dei Consigli nei piccoli Comuni, il ddl ha recepito - la necessità sostenuta dall'ANCI di prevedere un più adeguato riequilibrio di tali rappresentanze a garanzia della maggiore funzionalità dell'Ente e della espressione della democrazia locale.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

All'articolo 2, comma 2, sopprimere l'intero comma

MOTIVAZIONE

L'elenco delle città metropolitane è ormai sostanzialmente consolidato a partire dalla legge n. 142 del 1990. Essa prevedeva, oltre alle 9 città metropolitane delle regioni a statuto ordinario Roma compresa, anche quelle "definite dalle regioni a statuto speciale" che, in base alle leggi regionali finora approvate, risultano essere 4 (Cagliari, Palermo, Catania e Messina). Il decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali) aveva confermato quella normativa. La legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale ha aggiunto Reggio Calabria che è presente anche nell'elenco dell'articolo 18 della legge di conversione del decreto legge n. 95 del 2012 sulla *spending review*, annullato con la sentenza della Corte costituzionale del luglio 2013. In base al precedente comma 1 le città metropolitane risultano le 9 già previste dalla norma annullata dalla Corte costituzionale per le regioni a statuto ordinario, alle quali si aggiunge Roma capitale che è disciplinata dal successivo articolo 16, più le cinque che possono essere istituite nelle regioni a statuto speciale (Cagliari, Palermo, Catania, Messina e Trieste). Si giunge così ad un numero di 15 aree urbane ad ordinamento speciale compresa Roma capitale. La possibilità di istituire le città metropolitane "nelle province che sulla base dell'ultimo censimento, hanno una popolazione superiore a un milione di abitanti", prevista dal testo approvato dalla Camera, altera profondamente il criterio finora adottato per individuarle, che non è mai stato di natura meramente quantitativa ma ha tenuto conto di fattori qualitativi relativi

all'estensione delle conurbazioni reali rispetto ai confini amministrativi delle istituzioni preesistenti. Tale possibilità estende indebitamente il numero delle città metropolitane ai territori ricompresi nelle province di Bergamo, Brescia e Salerno, con una formulazione che lascia aperta la possibilità di ulteriori allargamenti se ai successivi censimenti la popolazione di altre province supererà il milione di abitanti. Essa introduce il criterio della popolazione, facilmente contestabile, con la conseguenza di favorire le pressioni per una ulteriore e successiva proliferazione della loro platea. Inoltre modifica radicalmente il concetto stesso di città metropolitana, che diventa così una semplice variante della provincia anziché essere un'istituzione speciale di governo destinata a caratterizzare le maggiori aree urbane del paese. E crea di conseguenza gravi difficoltà nell'individuare politiche che possano caratterizzare in modo differenziato le più importanti realtà urbane a partire dal Programma operativo nazionale (PON) per le città metropolitane previsto per il periodo 2014-2020 di utilizzo dei fondi strutturali europei. Per tutte queste ragioni è necessario sopprimere il comma, anche considerando che quanto previsto dal secondo periodo in relazione a due province confinanti è già possibile in base all'articolo 133, comma 1 della Costituzione.

All'articolo 2, comma 5,:

- a) *secondo periodo, sopprimere le parole: "propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche";*
- b) *dopo il quarto periodo aggiungere il seguente: "Il consiglio approva lo statuto e le sue modifiche a seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con le modalità di voto previste per gli schemi di bilancio";*
- c) *quarto periodo, sopprimere le parole: "nonché i poteri di cui al comma 6".*

Sopprimere di conseguenza il comma 6.

MOTIVAZIONE

L'attribuzione alla conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni che ne fanno parte, di una competenza tipica dei consigli, come l'approvazione dello statuto e delle sue modifiche, introduce un sistema di "governo diviso" tra consiglio eletto e conferenza metropolitana su un tema fondamentale come lo statuto che difficilmente può funzionare. E' per di più abnorme nel caso lo statuto opti per l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e del consiglio metropolitano. Si tratta di un sistema che indebolisce il consiglio e attribuisce impropriamente poteri deliberativi ad un organo, la conferenza dei sindaci, che è tipicamente di rappresentanza. E per questo è giusto che abbia, come prevede l'ultimo capoverso del comma 5, "poteri propositivi e consultivi".

All'articolo 3, comma 1, eliminare le parole "il sindaco del comune capoluogo in tale occasione non possiede né elettorato attivo né quello passivo".

MOTIVAZIONE

Si chiede l'abrogazione in quanto il sindaco del comune capoluogo è membro di diritto pertanto il divieto di elettorato passivo è pleonastico, mentre si ritiene ingiustificato il divieto di elettorato attivo.

All'articolo 3, comma 5, sostituire la parola "decorso" con la parola "entro".

MOTIVAZIONE

Appare necessaria la sostituzione in quanto alla scadenza del termine la data deve essere già stata fissata.

All'articolo 3, comma 8, sopprimere il primo periodo. Al secondo periodo sostituire le parole: "Dal 30 settembre 2014" con le parole: "Dal 1 luglio 2014".

MOTIVAZIONE

Si propone di sopprimere la fase nella quale il Comitato istitutivo della città metropolitana subentra temporaneamente agli organi della provincia, poiché esso non risulta idoneo a svolgere compiti di gestione. L'emendamento anticipa al 1 luglio 2014 l'affidamento di tali compiti al sindaco del comune capoluogo.

All'articolo 4, sostituire il comma 6 con il seguente: “ Alle cariche di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano, vicesindaco e consigliere delegato si applica il divieto di cumulo degli emolumenti comunque denominati. Nel caso di cui al comma 4, al sindaco metropolitano spetta l'indennità del sindaco di un comune di dimensione demografica pari a quella della città metropolitana. Entro quindici giorni dalla loro proclamazione i consiglieri metropolitani devono optare tra l'indennità loro spettante quali sindaci o consiglieri dei loro comuni e l'indennità di sindaco o di consigliere del comune la cui dimensione demografica è pari a quella della città metropolitana. Entro quindici giorni dalla loro nomina o dall'attribuzione delle deleghe, il vicesindaco metropolitano e i delegati del sindaco metropolitano devono optare tra l'indennità loro spettante quali consiglieri o sindaci dei loro comuni e l'indennità di assessore del comune la cui dimensione demografica è pari a quella della città metropolitana”.

MOTIVAZIONE

Il titolo gratuito dell'esercizio delle cariche di amministrazione della città metropolitana introduce una penalizzazione rispetto agli altri amministratori di enti territoriali che non è comprensibile, soprattutto nel caso in cui lo statuto opti per la loro elezione a suffragio universale e diretto. Né trova motivazioni nella necessità che la legge non comporti maggiori oneri per lo stato, poiché nei bilanci delle attuali province sono previste le spese per le indennità degli attuali amministratori che coprono abbondantemente quelle per le

indennità degli amministratori delle future città metropolitane. Il titolo gratuito va sostituito con il divieto del cumulo degli emolumenti e il dovere di opzione tra le diverse indennità.

All'articolo 8, comma 3, sostituire le parole: "possono attribuire" con: "attribuiscono".

MOTIVAZIONE

Si tratta di una norma programmatica molto importante che dà un senso compiuto alle città metropolitane, prevedendo l'attribuzione a ognuna di esse in forma differenziata di ulteriori funzioni da parte dello stato e delle regioni, ciascuno per le proprie competenze. Per questo è necessario sostituire la formula "possono attribuire" con "attribuiscono".

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.

All'art. 22, comma 2, dopo la parola "incandidabilità" aggiungere la seguente ", inconfiribilità"

MOTIVAZIONE

Si ritiene opportuno l'emendamento per armonizzare tutte le disposizioni normative in essere e inerenti la materia trattata nel comma in esame.

In particolare, il tema dell'inconferibilità è stato disciplinato (dlgs. n. 39/2013) in maniera penalizzante anche per gli amministratori locali che hanno costituito, nei due anni precedenti, forme associative superiori ai 15.000 ab. - nelle quali gli incarichi erano già previsti a titolo gratuito e, tra l'altro, cercavano di consolidare una forma associativa di consistente popolazione. La mancata revisione di questa norma costituisce il rischio di disincentivare proprio gli Amministratori più virtuosi.

All'art. 25, comma 10, dopo le parole "entro novanta giorni dall'istituzione" inserire le seguenti:

"o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'Interno"

MOTIVAZIONE

Si condivide la ratio della norma prevista ma se non integrata potrebbe essere controproducente nei casi di fusione istituita dopo il 31 dicembre ma prima della proroga dei bilanci come avviene frequentemente.

All'art. 21 aggiungere il seguente comma 8:

1. Ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui i commi 2 e 3 dell'articolo 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

MOTIVAZIONE

Si evidenzia l'opportunità che anche per i Sindaci (come accade già per gli altri livelli di governo) si superi la normativa sul vincolo del doppio mandato. Infatti, anche per l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, è quanto mai opportuna una continuità del mandato amministrativo che vada oltre il limite dei due

mandati attualmente previsti, al fine di consolidare processi associativi di evidente rilevanza.