

PROPOSTE ANCI

1

PROPOSTE EMENDATIVE AL DDL DELEGA “INDIVIDUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI”

Si indicano alcuni emendamenti che mirano a specificare alcuni profili senza intaccare l'impostazione proposta dal Ministero che appare complessivamente condivisibile.

Art. 1, comma 3, let.b): aggiungere alla fine del comma le parole “e del rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione”;

Art. 1, comma 3, dopo la let. b), aggiungere la seguente lettera: “ ...) definire in modo organico nelle diverse materie le funzioni fondamentali come funzioni specifiche e puntuali. In particolare considerare quali funzioni fondamentali dei Comuni quelle rientranti nelle seguenti materie: servizi alla persona e alla comunità, sviluppo economico, assetto ed utilizzazione del territorio, ambiente e qualità della vita, viabilità e trasporto, istruzione, sicurezza urbana e polizia locale, promozione turistica e culturale”;

Art. 1, comma 3, lettere c) e g): sostituire la parola “ottimale” con “adeguata”;

Art. 1, comma 3, sostituire la lettera f) con la seguente: f) considerare come funzione fondamentale di Comuni, Province e Città Metropolitane, l'individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, e l'assunzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, delle attività e dei servizi di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locale, in condizioni di universalità, di accessibilità, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza”;

Si chiarisce che è una funzione fondamentale di Comuni, Province e Città Metropolitane l'individuazione e l'assunzione delle attività e dei servizi di interesse generale necessari al soddisfacimento di bisogni delle comunità amministrative. La riformulazione del criterio di delega elimina anche il riferimento alla superata nozione (tipicamente interna) di servizio pubblico locale di rilevanza economica sostituendolo con quello relativo alla nozione (tipicamente comunitaria) di servizio di interesse generale e limita l'intervento diretto degli enti locali nella gestione di tali servizi al rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, cioè al caso di insuccesso della collocazione nel mercato.

Art. 1, comma 3, dopo la let. g), aggiungere la seguente lettera: “applicare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, anche al

fine di garantire una dimensione adeguata al loro esercizio, stabilendo altresì i casi in cui le funzioni fondamentali debbano essere esercitate in forma associata”;

Art. 1, comma 3, dopo la let. g), aggiungere la seguente lettera. “promuovere attraverso le Unioni di Comuni, quale unico livello sovracomunale polifunzionale per la gestione associata delle funzioni comunali, l’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni di minor dimensione demografica per assicurare l’adeguatezza nel loro svolgimento, prevedendo anche forme di incentivazione”;

Art. 1, comma 3, dopo la let. g), aggiungere la seguente lettera: “...)applicare i principi di razionalizzazione, contenimento dei costi, eliminazione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di funzioni, competenze ed enti;

Art.1, comma 3, dopo la let. g), aggiungere la seguente lettera: “...) garantire un miglioramento della capacità di accesso del cittadino alle prestazioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, in termini di efficienza, semplificazione delle procedure, nonché di innalzamento della qualità dei servizi;

Art. 1, comma 4: eliminare dopo la parola “finanze” le parole “sulla base di accordi con gli enti locali interessati”;

Il riferimento ad accordi tra gli enti locali interessati può appesantire una procedura di fatto obbligata di mera allocazione della funzione, qualora sia individuata in capo ad un ente diverso da quello che la esercita al momento dell’entrata in vigore della legge; peraltro è già prevista l’intesa in Conferenza unificata.

Art. 1, comma 4: eliminare alla fine del comma il seguente periodo “Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell’articolo 119 della Costituzione”.

Il processo, seguente all’individuazione delle funzioni fondamentali e alla loro allocazione, può riguardare una fase temporale anche successiva ai provvedimenti attuativi del 119. Nulla toglie anzi appare scontato che i decreti prevedano che il finanziamento delle funzioni secondo le modalità del ddl 119. Pertanto, non si comprende il senso dell’inciso che si chiede infatti di abrogare riguardando le disposizioni la cui efficacia si intende cessare altra materia.

Art. 1, dopo il comma 4 aggiungere il seguente comma: ... “Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi è istituito presso la Conferenza Stato Città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell’Interno un Comitato paritetico composto da rappresentanti tecnici del Governo e rappresentanti tecnici designati dalla componente locale della Conferenza Stato- città e

autonomie locali. Spetta altresì al Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge”.

2

PROPOSTE EMENDATIVE AL DDL DELEGA “ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E ADOZIONE DELLA CARTA DELLE AUTONOMIE”.

Le correzioni indicate mirano ad introdurre alcuni principi di differenziazione nell’assetto ordinamentale dei Comuni; a specificare l’esigenza di disciplinare un unico modello di ente associativo a partire dalle Unioni di Comuni, quale iniziativa significativa di semplificazione istituzionale e di rilancio della gestione associata in particolare per gli oltre 5 mila Comuni di minor dimensione demografica; di razionalizzazione di alcuni settori di attività degli enti locali al fine di adeguarli ad un assetto federale, in particolare si fa riferimento alla realizzazione congiuntamente al federalismo fiscale e istituzionale al federalismo contrattuale, che nella proposta indicata, intende assegnare maggiore autonomia e responsabilità agli enti nella gestione complessiva delle risorse umane e allo stesso tempo realizzare un effettivo risparmio sopprimendo i compiti di altri organismi attraverso l’accorpamento nell’Agenzia per la gestione dell’albo dei segretari comunali e provinciali.

Si fa presente che la lettera aa) dell’articolo 1 comma 4 andrebbe collocata nell’ambito del ddl sulle funzioni fondamentali.

Art. 1, comma 1: eliminare dalle parole “degli organi” sino alla fine del comma e sostituire con il seguente periodo “del complesso di istituti relativi all’organizzazione e al funzionamento dei Comuni e delle Province, anche prevedendo forme associative e di cooperazione”;

La formulazione dell’oggetto della delega non appare convincente e foriera di dubbi interpretativi, specificamente per quanto riguarda il riferimento alla enucleazione dei principi relativi alle funzioni.

Art. 1, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma :“Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi è istituito presso la Conferenza Stato- città e autonomie locali, con decreto del Ministro dell’Interno un Comitato paritetico compostato da rappresentanti tecnici del Governo e rappresentanti tecnici designati dalla componente locale della Conferenza Stato- città e autonomie locali. Spetta altresì al Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge”.

Art.1, comma 3, let. b) aggiungere alla fine del comma il seguente periodo:”prevedendo anche ambiti di esercizio e livelli di autonomia differenziati a seconda della classe demografica dei Comuni;

Art. 1, comma 3, dopo la let. b) aggiungere la seguente lettera: “razionalizzare le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali, adeguandole al quadro costituzionale e ai principi di semplificazione, di contenimento dei costi, di efficienza dell’azione amministrativa e dell’attività degli organi”;

Art. 1, comma 3, dopo la let. b) aggiungere la seguente lettera: “prevedere sulla base del modello delle Unioni di Comuni un unico ente a base associativa al fine di evitare sovrapposizioni fra enti nello svolgimento delle proprie competenze e al fine di garantire il contenimento dei costi”;

Art. 1, comma 3, dopo la let. b) aggiungere la seguente lettera: “dettare una disciplina differenziata per i Comuni con popolazione pari a 5 mila abitanti, al fine di agevolarne l’azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali ed organizzative correlate alle minori dotazioni di risorse”;

Art.1, comma 3, let. c) riformulare l’intera lettera nel seguente modo: “indicare i principi sulle forme associative per garantire adeguatezza nell’amministrazione dei territori e nello svolgimento di funzioni e servizi, nonché per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi dell’ esercizio associato delle funzioni, tenendo conto del criterio dell’unificazione per livelli dimensionali adeguati attraverso l’eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività e tenendo altresì conto delle forme associative esistenti, in particolare delle Unioni di comuni che si configurino come unico livello polifunzionale per la gestione associata delle funzioni comunali”;

Si tratta di esplicitare maggiormente il riferimento ad una forma unitaria di associazione locale a carattere polifunzionale, sul modello delle Unioni di Comuni, per tutte le funzioni comunali, fondamentali e non.

Art. 1, comma 4, let.a), p.2) aggiungere dopo la parola “ordinanza” le parole “ e di regolazione”;

Art. 1, comma 4, dopo la let. v) aggiungere una nuova lettera:”prevedere la trasformazione dell’Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo dei segretari comunali e provinciali in Agenzia del lavoro pubblico locale, al fine di conseguire un contenimento dei costi e una razionalizzazione delle competenze articolate attualmente in più organismi. Disciplinare l’ordinamento dell’Agenzia al fine di assicurare l’autonomia organizzativa e contabile, quale ente strumentale di natura associativa degli enti locali, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. Attribuire all’Agenzia i compiti relativi al reclutamento delle figura apicale della dirigenza e dei segretari e i compiti relativi alla negoziazione e alla stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro degli enti locali. Prevedere, inoltre, la trasformazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale in Scuola superiore della formazione del lavoro pubblico locale con i compiti relativi alla formazione e alla valutazione della dirigenza e dei dipendenti degli enti locali. Anche in relazione a quanto stabilito dal comma 4 let. v), prevedere la

revisione dello status professionale dei segretari comunali e provinciali, disciplinando due distinti percorsi professionali orientati, l'uno alla direzione generale degli enti e l'altro allo svolgimento di funzioni di assistenza giuridica, di regolarità dell'attività amministrativa nonché di sovrintendenza sui sistemi di controllo interno, anche prevedendo regole differenziate per i segretari che svolgono le funzioni nei Comuni al disotto di una certa soglia demografica ” ;

Si intende dare attuazione al principio della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane, anche in relazione ai profili contrattuali, da parte di ciascun livello di governo; prevedere una revisione delle procedure e delle regole di contrattazione collettiva al fine di migliorare la qualità e il controllo della spesa per il personale locale, di razionalizzare l'uso delle risorse organizzative e finanziarie in attuazione dei principi di efficienza e di produttività del lavoro pubblico locale, anche al fine di migliorare la destinazione delle risorse agli obiettivi della produttività e del merito; prevedere il rafforzamento del potere decisionale e di indirizzo degli Enti Locali in sede negoziale, in una prospettiva di garanzia di maggiore valorizzazione dei risultati delle strutture e di più elevati standard di qualità e quantità nell'erogazione dei servizi a favore del cittadino – utente; a tal fine attribuire il potere di rappresentanza dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai fini della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, all'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari e comunali e provinciali, a tal fine rinominata “Agenzia del lavoro pubblico locale”; in attuazione dei principi di trasparenza e di imparzialità attraverso procedure di valutazione e di selezione per la garanzia del possesso delle specifiche capacità professionali, rivedere la disciplina relativa all' “Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali”, anche con la previsione di un “Albo unico nazionale dell'Alta dirigenza delle Autonomie Locali”, con la possibilità di iscrizione di soggetti anche estranei alla pubblica amministrazione, in possesso dei necessari requisiti culturali, professionali e di esperienza, previa procedura concorsuale; attribuire alla “Agenzia del lavoro pubblico locale” i compiti concernenti la gestione dell'accesso alla qualifica dirigenziale nonché la relativa formazione ed aggiornamento; il compito di raccogliere le informazioni e di monitorare l'effettività e la congruenza degli strumenti e delle regole della valutazione, di validarne l'efficacia e di indirizzare e coordinare gli enti, al fine di adeguare gli strumenti alle caratteristiche specifiche e differenziate degli stessi enti, con la finalità di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dei servizi resi all'utenza; previsione dell'impossibilità degli enti di erogare quote della retribuzione accessoria ove non abbiano provveduto alla adozione del sistema di valutazione validato dal competente organismo; riforma dello status professionale dei segretari comunali e provinciali con la previsione di due distinti percorsi professionali orientati, l'uno alla direzione generale degli enti e l'altro allo svolgimento di funzioni di assistenza giuridica, di regolarità dell'attività amministrativa nonché di sovrintendenza sui sistemi di controllo interno .

Art. 1, comma 4, dopo la let. z, aggiungere la seguente lettera: “ prevedere la revisione della disciplina riguardante le Associazioni degli enti locali, attribuendo la funzione di rappresentanza istituzionale in via esclusiva alle associazioni maggiormente rappresentative dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, al fine di rafforzare la rappresentatività degli enti locali e di migliorare il raccordo e la

collaborazione con le Istituzioni, in attuazione dei principi di semplificazione e di integrazione dei processi decisionali”.

3

PROPOSTE EMENDATIVE AL DDL “MISURE A FAVORE DEI PICCOLI COMUNI”

Art. 1, comma 1, dopo le parole “ed organizzative” inserire le seguenti “misure di sostegno, a favore dell’associazionismo intercomunale”;

Art. 2, comma 1, dopo le parole “per favorire” inserire le seguenti “e promuovere lo sviluppo delle Unioni di Comuni e”,

Art. 2, comma 3, alla fine del primo periodo aggiungere le seguenti parole ”, anche dell’Unione di Comuni di appartenenza” e all’ultimo periodo dopo le parole “a tempo determinato” inserire le parole “del Comune o dell’Unione di Comuni di appartenenza”.

Art. 2, dopo il comma 4 aggiungere il seguente comma : “ All’art. 54, comma 7, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole “può delegare l’esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale” aggiungere le seguenti “o al Presidente dell’Unione di Comuni di appartenenza”. *L’emendamento risolve, senza oneri aggiuntivi, un problema assai gravoso che esiste da tempo, semplificando le procedure per le gestioni associate dei servizi di competenza statale attribuite ai Sindaci e da essi non delegabili se non ai soggetti tassativamente previsti dall’art. 54 del TUEL. Sono, invece, evidenti i vantaggi derivanti per lo Stato anche riguardo al tema della sicurezza se fosse introdotta la delega anche a favore dei Presidenti delle Unioni. Va evidenziato, inoltre, che per i meccanismi dell’Intesa del marzo 2006 di Conferenza Unificata - gestione Stato/Regioni del fondo nazionale per le Unioni - il Ministero dell’Interno conserva una percentuale del fondo che continua ad erogare direttamente ai Comuni ed alle Unioni proprio per la gestione associata dei servizi di competenza statale. La norma del TUEL (art. 54) attualmente risente ancora di una impostazione ormai troppo datata e risalente a quando il fenomeno delle gestioni associate era pressoché inesistente. Con l’emendamento proposto, il Sindaco rimarrebbe comunque titolare delle funzioni in esame.*

Art.2, dopo il comma 4, aggiungere il seguente comma:” Lo Stato assicura, mediante apposita previsione da inserire nel contratto di programma con il concessionario del servizio postale universale, l’effettivo ed adeguato svolgimento del servizio postale universale nei piccoli Comuni”. Oppure, in subordine, sono previsti incentivi ai Comuni per la compensazione delle maggiori spese necessarie al mantenimento degli uffici postali siti in zone montane, collinari o rurali.

Da anni Poste SpA riduce orari e giorni di apertura o unità di personale negli uffici postali dei piccoli Comuni, sopprimendo in qualche caso l'ufficio stesso.

Ciò che rileva ancor di più è la mancanza di coinvolgimento degli Amministratori locali e dei Comuni interessati che, spesso, potrebbero concordare soluzioni alternative alle drastiche operazioni messe in atto. La soluzione che potrebbe consentire di uscire dalla mera logica di impresa è quella di introdurre una chiara previsione nel contratto di programma tra Stato e concessionario del servizio che, a tutti gli effetti, è e rimane un servizio di interesse pubblico generale e ultimo presidio nei territori già periferici e disagiati.

Tenendo conto, inoltre, delle ulteriori funzioni (bancarie) che oggi Poste SpA può svolgere.

Sarebbe un segnale di concreta attenzione ad uno dei più sentiti problemi vissuti da anni dai piccoli Comuni e segnalati all'ANCI attraverso numerose richieste di intervento.

Art. 2, dopo il comma 4, aggiungere il seguente comma : “Nei casi in cui ai Comuni con popolazione sino a 5000 abitanti siano richiesti, in qualsiasi forma, atti, documenti, provvedimenti, copia degli stessi, dati, rilevazioni statistiche e informazioni che siano o debbano essere già nella disponibilità di altri enti pubblici o privati, gli uffici comunali di riferimento sono tenuti unicamente ad indicare presso quali enti, amministrazioni o uffici, siano disponibili gli atti, i dati o le informazioni loro richieste”.

Per evitare la dispersione di una considerevole parte del lavoro delle esigue unità di personale presenti nei piccoli Comuni, è opportuno salvaguardare i piccoli apparati locali da appesantimenti nelle attività derivanti da richieste “burocratiche” provenienti, in particolare, da parte di enti pubblici che potrebbero altrimenti provvedere. Si tratta di razionalizzare le richieste ai piccoli comuni, di atti, documenti, provvedimenti, copia degli stessi, dati e informazioni che siano o debbano essere già, per qualsiasi ragione, nella disponibilità sua e/o di altri enti pubblici. I piccoli Comuni indicherebbero presso quali enti, amministrazioni, o uffici della PA siano disponibili gli atti, dati o informazioni loro richieste.

Art. 5 si chiede l’abrogazione dell’intero articolo ritenendo che la riforma dei segretari va affrontata globalmente in sede di revisione del Tuel ed in quella sede è opportuno introdurre disposizioni che favoriscano l’unificazione del ruolo per contenere i costi nei comuni piccoli.

Dopo l’art.6 inserire il seguente articolo 6 bis:

Fondo per il sostegno ai Piccoli Comuni e alle loro Unioni

1. Al fine di razionalizzare, semplificare, potenziare e rendere più efficace il sostegno finanziario ai Piccoli Comuni e alle Unioni da essi costituite, il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dall’entrata in vigore della seguente legge, un decreto legislativo che disciplini un apposito fondo.
2. Nell’esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) riordino, razionalizzazione, concentrazione e potenziamento delle risorse finanziarie attualmente previste da norme diverse a sostegno dei Piccoli Comuni;

b) sostegno degli investimenti nei Piccoli Comuni e nelle loro Unioni, con particolare riferimento a quelli in campo ambientale, sociale e della sicurezza;

c) previsione di criteri di distribuzione delle risorse che ne graduino l'entità tenendo conto:

1. delle condizioni di marginalità economica o sociale o di disagio insediativi;
2. della condizione montana del territorio comunale;
3. del carattere rurale del territorio in cui è sito il Comune e della sua particolare ampiezza e frammentazione dei centri abitati;
4. della presenza di fenomeni di dissesto idrogeologico e di criticità ambientali;
5. di un principio generale di favore per i Comuni che gestiscono un numero significativo di funzioni attraverso le Unioni.

d) Previsione di modalità di coordinamento ed integrazione con interventi a sostegno dei Piccoli Comuni e delle Unioni previsti dalle Regioni;

3. La dotazione di cui al comma 1 è determinata, con previsione triennale, dalla Legge Finanziaria;

4. Sul decreto legislativo di cui al comma 1, è acquisito il parere della Conferenza Unificata di cui al Decreto Legislativo 28/08/1997 n.281; il decreto è adottato dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro 30 giorni dall'assegnazione dello schema del decreto legislativo medesimo; qual'ora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

5. Le norme attuative in materia di federalismo fiscale prevederanno anche le modalità di coordinamento ed eventuale superamento della presente normativa con il nuovo assetto della finanza locale.

La previsione almeno di una delega al Governo per la definizione del fondo appare del tutto coerente con le politiche per favorire e sostenere i piccoli Comuni e le forme associative sulle quali puntare con maggiore determinazione nel futuro. In Conferenza Unificata, successivamente, si potranno realizzare le migliori e possibili condizioni per rendere efficace e funzionale lo stesso fondo. Senza la seguente previsione, l'insieme dell'impianto normativo rivolto ai piccoli Comuni ovvero, Carta Autonomie, Federalismo fiscale, funzioni fondamentali, ddl piccoli Comuni, apparirebbe privo di certezza e di concretezza nella sua capacità di migliorare effettivamente le condizioni attuali dei 5800 comuni di minore dimensione demografica.

Art. 7, comma 2, eliminare le lettere e) e f).

