



**CRITICITÀ ED EMENDAMENTI
SULLE “UNIONI E FUSIONI DI COMUNI” E SULLE “NORME FINALI”**

***DISEGNO DI LEGGE AC 1542
recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province,
sulle unioni e fusioni di comuni.***

Roma, 23 ottobre 2013

Il “**Disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni**” ha, tra gli altri, l’obiettivo del rafforzamento delle Unioni di Comuni, ma aggiunge ulteriore confusione alla normativa vigente, determinando un quadro di riferimento incerto ed indefinito per le istituzioni locali. Inoltre, nel perseguire il disegno di svuotamento – abolizione delle Province, in contrasto con la Costituzione e con quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 220/13, non affronta minimamente il tema del riordino di tutti quegli uffici, enti, agenzie, società, statali e regionali, che esercitano funzioni attribuite agli enti locali, con gravi ripercussioni in termini di sovrapposizione di competenze moltiplicazioni di costi.

Le norme finali inoltre contengono, tra le abrogazioni, una disposizione palesemente incostituzionale che si pone in contrasto con la continuità dei mandati degli organi di governo delle attuali Province fino alla naturale scadenza prevista dalla legge. La nuova disciplina sulle Città metropolitane e sulle Province deve invece rispettare le naturali scadenze dei mandati degli organi eletti direttamente dal popolo.

Le criticità sulla disciplina delle Unioni e delle fusioni di Comuni

Relativamente all’impostazione delle norme sulle Unioni di comuni, occorre infatti ricordare che da più parti - e dalla stessa Corte costituzionale - è stato osservato che la normativa sull’associazionismo comunale è competenza del legislatore regionale e deve tenere conto delle specificità regionali, poiché l’articolazione dei comuni è molto differente da regione a regione.

Le disposizioni del disegno di legge introducono ulteriori norme ordinamentali sulle Unioni di comuni senza superare la confusa e contraddittoria legislazione nazionale in materia che sta creando molti problemi tra i piccoli Comuni e senza incentivare seriamente i processi di associazionismo obbligatorio per l’esercizio delle funzioni fondamentali o, in alternativa, le fusioni tra comuni.

Il mancato riordino degli enti strumentali e dell’amministrazione periferica dello Stato

Il Governo si concentra sulla redistribuzione dei poteri tra le Province (da svuotare) e i Comuni, Unioni di comuni, Città metropolitane, tralasciando il necessario riordino delle funzioni tra le istituzioni previste dalla Costituzione e gli altri enti, agenzie e società istituiti dalle leggi statali e regionali, spesso in contrasto con le disposizioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione. E’ previsto, infatti, un ulteriore rinvio sulla soppressione e sul riordino degli enti strumentali intermedi.

Il Governo decide inoltre di inserire un comma nel quale stabilisce, “nero su bianco”, che nulla verrà fatto per razionalizzare gli uffici periferici, attraverso il decentramento degli uffici statali residui agli enti territoriali e la riorganizzazione dell’amministrazione statale periferica intorno agli uffici territoriali del Governo, processo da cui potrebbe derivare una forte riduzione della spesa statale territoriale.

Occorrerebbe invece individuare puntualmente alcune norme che riaprano la prospettiva del riordino dell’amministrazione statale periferica che incentivino seriamente l’adeguamento della normativa statale e regionale al superamento dei tanti enti strumentali che impropriamente svolgono funzioni delle istituzioni costitutive della Repubblica.

Capo I Disposizioni generali

Art 1 (Oggetto)

EMENDAMENTI

- All'art. 1, comma 4, **sopprimere il secondo periodo e il terzo periodo.**
- All'art. 1, comma 5, sostituire l'intero comma con il seguente: **“L'organizzazione statale periferica di livello provinciale è disciplinata in modo coerente con le disposizioni riguardanti le province e le città metropolitane della presente legge, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui al Capo VI della presente legge.”**
- All'art. 1, comma 6, sostituire l'intero comma con il seguente: **“Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le Regioni sopprimono e riordinano gli enti, le agenzie, le società e gli organismi comunque denominati che esercitano compiti rientranti tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui al Capo VI della presente legge.”**

MOTIVAZIONE

Gli emendamenti proposti mirano a chiarire meglio gli oggetti di intervento del ddl in esame.

Il “Capo I - Disposizioni generali ” contiene allo stesso tempo disposizioni generali sull'oggetto del DDL e norme particolari di disciplina delle Unioni di Comuni che dovrebbero essere semplificate e rinviate al Capo specifico.

In considerazione con la scelta effettuata sui commi 4 e 5 del presente articolo andrebbero coerentemente riviste le disposizioni del “Capo V – Organi e funzionamento delle Unioni di comuni. La fusione di comuni” che recano ulteriori norme ordinamentali sulle Unioni di comuni senza superare la confusa e contraddittoria legislazione nazionale in materia che sta creando molti problemi tra i piccoli Comuni. Occorrerebbe invece rendere chiara la normativa superando le contraddizioni esistenti tra le norme inserite nei decreti legge 78/10, 138/11, 95/12, l'art. 32 del TUEL, nel rispetto della competenza della legislazione regionale in materia di associazionismo comunale, attraverso una puntuale delega alla revisione del TUEL nella quale si definiscano chiaramente le alternative che i piccoli comuni possono utilizzare per gestire in modo ottimale le loro funzioni fondamentali, lasciando poi alle leggi regionali la disciplina puntuale della materia.

Al fine di conseguire effettivi risparmi di spesa il provvedimento deve altresì contenere necessariamente disposizioni che rimettano in moto il riordino dell'organizzazione statale periferica e del decentramento delle residue funzioni statali nel territorio alle Regioni e agli Enti locali e impongano alle Regioni di riordinare gli enti, agenzie, società e organismi comunque denominati che esercitano compiti rientranti tra le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

TESTO DEL DDL MODIFICATO

.....

4. e unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato «testo unico», come da ultimo modificato dall'articolo 23 della presente legge. ~~I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane,~~

~~esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia, a norma dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono tenuti a costituire unioni per l'esercizio obbligatoriamente associate delle funzioni fondamentali, con esclusione di quello di cui alla lettera l) del comma 27 del citato articolo 14 e salvo il ricorso ad apposite convenzioni. A decorrere dalla scadenza del quinto anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti comuni non possono stipulare nuove convenzioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali e devono a tale scopo ricorrere esclusivamente alla costituzione dell'unione di cui al secondo periodo.~~

~~5. I comuni possono costituire altresì unioni ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, per le funzioni ivi previste. Al citato comma 1 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:~~

~~—— a) le parole: «fino a 1.000 abitanti» sono sostituite dalle seguenti: «fino a 5.000 abitanti»;~~

~~—— b) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'unione di cui al presente comma deve esercitare anche le funzioni assegnate ai comuni che ne fanno parte dagli altri enti territoriali di cui all'articolo 114 della Costituzione».~~

L'organizzazione statale periferica di livello provinciale è disciplinata in modo coerente con le disposizioni riguardanti le province e le città metropolitane della presente legge, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui al Capo VI della presente legge.

~~6. Nel caso di cui al primo periodo del comma 4, le unioni sono disciplinate, per quanto non previsto dalla presente legge, dall'articolo 32 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 23 della presente legge. Nei casi di cui al secondo periodo del comma 4 e al comma 5, le unioni sono rispettivamente disciplinate, per quanto non previsto dalla presente legge, dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e dall'articolo 16, commi da 1 a 16, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come da ultimo modificato dal comma 5 del presente articolo e dagli articoli 22 e 23 della presente legge. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le Regioni sopprimono e riordinano gli enti, le agenzie, le società e gli organismi comunque denominati che esercitano compiti rientranti tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui al Capo VI della presente legge.~~

CAPO V
Organi e funzionamento delle Unioni di comuni. Le fusioni di comuni.

EMENDAMENTI

Le disposizioni del capo V sono soppresse.

MOTIVAZIONE

Le disposizioni sulle Unioni di comuni e sulle fusioni di comuni introducono ulteriore confusione sul già complicato quadro normativo in materia di associazionismo comunale. Occorrerebbe invece rendere chiara la normativa superando le contraddizioni esistenti tra le norme inserite nei decreti legge 78/10, 138/11, 95/12, l'art. 32 del TUEL, nel rispetto della competenza della legislazione regionale in materia di associazionismo comunale, attraverso una puntuale delega alla revisione del TUEL nella quale si definiscano chiaramente le alternative che i piccoli comuni possono utilizzare per gestire in modo ottimale le loro funzioni fondamentali, lasciando poi alle leggi regionali la disciplina puntuale della materia (cfr. proposta di emendamento successivo all'art. 24).

CAPO VI
Norme finali

EMENDAMENTI

- Alla rubrica del Capo VI inserire il titolo **“Norme finali”**

Art. 23
Norme finali

- All’art. 23 sostituire nella rubrica le parole “Norme finali” con le parole **“Abrogazioni”**.
- All’art. 23, **il comma 2 è soppresso.**
- All’art. 23, comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo. **“Il presidente, la giunta e il consiglio della provincia restano comunque in carica fino alla naturale scadenza dei mandati”**.

- All’art. 23, **i commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10 sono soppressi e sostituiti con gli articoli seguenti:**

”Art. 24
Delega per la adozione della “Carta delle autonomie locali”

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di riunire e coordinare sistematicamente le disposizioni statali del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le altre disposizioni relative alla disciplina degli enti locali, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro per gli Affari regionali e autonomie e con il Ministro dell’economia e delle finanze, un decreto legislativo recante la **“Carta delle autonomie locali”**, con l’osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella legislazione statale, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l’applicazione dell’articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile;

c) revisione complessiva delle norme di legge statale in materia di unione di comuni e fusioni di comuni;

d) rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.

2. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso alle Camere per l’espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine di quarantacinque giorni, il decreto legislativo può essere comunque adottato. In mancanza del raggiungimento dell’intesa nel termine di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta. Il Governo, qualora, anche a seguito dell’espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all’intesa raggiunta in Conferenza

unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, in Governo può adottare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al medesimo comma e secondo la procedura di cui al comma 2, disposizioni integrative e correttive.

Art. 25

Adeguamento della legislazione regionale

1. Le Regioni sono tenute ad adeguare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge la propria legislazione a quanto da essa stabilito.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, Siciliana e Sardegna adeguano gli ordinamenti interni ai principi della medesima legge, nonché le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta adeguano la loro legislazione ai principi della presente legge. Le predette disposizioni costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Art. 26

Riordino dell'amministrazione periferica statale

1. In relazione alle disposizioni della presente legge riguardanti province e città metropolitane, il Governo è delegato ad emanare specifici decreti legislativi entro il 30 dicembre 2014, previo il parere della Conferenza unificata e delle commissioni parlamentari competenti, da esprimersi entro 30 giorni, al fine di:

a) riordinare gli uffici statali periferici, ad eccezione degli Uffici territoriali del governo, trasferendo eventualmente le loro funzioni agli enti territoriali;

b) abrogare le disposizioni di legge statale in materia di consorzi di bonifica, bacini imbriferi montani, ATO acque e rifiuti, Comunità montane che siano in contrasto con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e con i principi della presente legge;

c) rivedere le circoscrizioni provinciali secondo le procedure previste dall'articolo 133 della Costituzione, a seguito dell'istituzione delle Città metropolitane e dell'esercizio associato delle funzioni provinciali nelle Province con popolazione inferiore a 350.000 abitanti.

Art. 27

Esercizio diretto delle funzioni fondamentali e soppressione di enti intermedi e strumentali

1. Le funzioni amministrative sono in via generale esercitate dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane e non possono essere:

a) attribuite ad enti, agenzie, società, organismi comunque denominati, statali o regionali;

b) esercitate da enti, agenzie, società, organismi comunque denominati, statali o regionali.

2. A decorrere dall'effettivo trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative, nonché dall'effettivo finanziamento delle medesime funzioni, in conformità ai principi e ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cessa ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate dai soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 1, in contrasto

con le disposizioni di cui al comma precedente e sono nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

3. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati che svolgono funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti locali e al trasferimento delle relative funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione.

Art. 28 **Clausola di invarianza**

1. Dall'attuazione della presente legge non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Con riferimento alle città metropolitane e alle province trasformate ai sensi della presente legge, entro trenta giorni dalla definizione dei trasferimenti di patrimonio, risorse e personale correlate alle funzioni amministrative trasferite, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono ridefiniti gli obiettivi di patto di stabilità interno per ogni ente coinvolto. .

3. Al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché per accompagnare e supportare l'applicazione degli interventi di riforma delle autonomie locali, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali predispose, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appositi programmi di attività recanti modalità operative e altre indicazioni utili all'attuazione dei principi e delle disposizioni ivi contenute, previo accordo in Conferenza unificata.”

MOTIVAZIONI

Il “Capo VI – Norme finali” contiene norme che dovrebbero coordinare le innovazioni introdotte nel DDL con la normativa esistente, ma ciò avviene solo in modo episodico, senza scegliere la strada di una puntuale abrogazione delle norme del TUEL e senza neppure rinviare ad un delega legislativa per rimettere ordine alla normativa sugli enti locali ormai slabbrata dai tanti interventi operati con decreti-legge.

In ogni caso, le abrogazioni previste dalla disposizione non possono essere in contrasto con la continuità dei mandati degli organi di governo delle attuali Province. La nuova disciplina sulle Città metropolitane e sulle Province dovrà pertanto rispettare le naturali scadenze dei mandati degli organi eletti direttamente dal popolo.

Occorrerebbe invece individuare puntualmente:

- *le disposizioni del TUEL che devono essere abolite con l'entrata in vigore della nuova normativa di riferimento per Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni, in via diretta e attraverso il rinvio ad una delega legislativa nel quale prevedere altresì il riordino delle norme sulle unioni di comuni e fusioni di comuni;*
- *alcune norme sul riordino dell'amministrazione statale periferica;*
- *alcune disposizioni specifiche coerenti sull'adeguamento della normativa statale e regionale sui tanti enti strumentali che impropriamente svolgono funzioni delle istituzioni costitutive della Repubblica.*

CAPO VI
Norme finali

Articolo 23
(Norme finali). **Abrogazioni**

1. I commi 3 e 4 dell'articolo 32 del testo unico sono abrogati.
2. ~~All'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, le parole: « e provinciali » sono soppresse.~~
3. I commi 5, secondo periodo, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono abrogati.
4. Il comma 115 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è abrogato. **Il presidente, la giunta e il consiglio della provincia restano comunque in carica fino alla naturale scadenza dei mandati.**
5. ~~Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore.~~
6. ~~Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge; entro lo stesso termine, le regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta adeguano la loro legislazione ai principi di cui al capo V della presente legge. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.~~
7. ~~Con riferimento alle città metropolitane e alle province trasformate ai sensi della presente legge, fino a una revisione del patto di stabilità che tenga conto delle funzioni a esse attribuite, i nuovi enti sono tenuti a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle province di cui alla legislazione previgente ovvero alle quali subentrano.~~
8. ~~In relazione alle disposizioni della presente legge riguardanti le province e le città metropolitane, nulla è innovato con riferimento all'organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato.~~
9. ~~Al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché per accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma di cui alla presente legge, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispone, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla presente legge e la verifica dei risultati ottenuti.~~
10. ~~Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.~~