



**UNCEM**

**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
montani**

**Audizione Uncem - Unione nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani - della I e V Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1356 Pella, recante modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale**

**5 novembre 2019**

**Uncem rileva da diversi anni la necessità di una complessiva revisione del D.lgs. 267 del 2000** unito a una riconfigurazione dei ruoli delle Camere, delle materie assegnate alle Regioni, del perimetro stesso delle Regioni, per poi rivedere governance, assetto, impegno e materie di competenze degli Enti locali. Una revisione che negli ultimi dieci anni non è mai stata organica e pianificata, oggetto di un ampio dibattito parlamentare e con le forze istituzionali, sociali, economiche, bensì poco armonico e orientato a riscritture di pezzi di Tuel non sempre necessari e auspicati dal sistema degli Enti locali.

Uncem ha evidenziato come **l'organizzazione del sistema-Paese con i suoi Enti territoriali incida profondamente nelle politiche che vengono attuate in particolare per le aree rurali, montane e interne del Paese**, ove sono presenti in gran parte Comuni meno densamente popolati ma dalla grande estensione territoriale. Molte opportunità di riforma della governance sono rimaste incompiute. E, purtroppo, **positivi interventi normativi degli ultimi anni sono attuati in parte o per nulla**. È il caso ad esempio della legge nazionale 158/2017 sui piccoli Comuni, della legge 221/2015 sulla green economy, del Testo unico forestale, della Strategia aree interne che attende un rilancio decisivo che, evitando di creare "aree marginali di serie A e di serie B", vada a sostenere tutti i territori.

**L'organizzazione territoriale dello Stato e tutte le riorganizzazioni devono essere occasioni per ripensare i modelli di sviluppo locale** - scienza molto complessa - per sostenere i territori nella competitività, nella cooperazione tra Enti locali, imprese e terzo settore, nella creazione di benessere, sviluppo sostenibile (attuando ad esempio la relativa Strategia verso il 2030), nella costruzione di politiche green e smart, nel definire percorsi di benessere e coesione dei territori. Non dimentichiamoci che tutte le politiche per le Autonomie locali devono avere questi obiettivi come orizzonte, per non perdersi in questioni burocratiche che finirebbero per contrapporre forze politiche e non uscire da un tunnel di sperticati ragionamenti tra 'addetti ai lavori'.

Rileviamo comunque come **la riorganizzazione dei livelli territoriali sia il vertice di un triangolo che vede sulle altre punte semplificazione e digitalizzazione**. Tre fronti che il Paese deve percorrere insieme, non prima uno dell'altro come fatto in passato senza successo.



**UNCEM**

**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
montani**

È altresì da evidenziare che **la costruzione dell'autonomia regionale non possa non considerare fino in fondo ruoli e impegni delle Autonomie locali**. Non vi è autonomia delle Regioni, con opportune competenze e stralci di risorse, senza aver definito cosa fanno gli Enti e come si finanziano, quale è la loro capacità impositiva. Le Regioni devono definire gli ambiti territoriali ottimali per costruire servizi e opportunità di sviluppo. Ambiti che possono coincidere con le Province o possono essere costruiti all'interno di esse, più piccoli ed efficaci. Il Paese ha Regioni diverse, con necessità diverse, ma ha bisogno di cornici di regole chiare che poi devono essere applicate in tempi certi. La legge 158/2017 imponeva alle Regioni di legiferare sulle materie previste dai 16 articoli. Così non è stato e oggi abbiamo troppe Regioni che sul tema autonomie locali e sugli obiettivi di sviluppo, in particolare nelle aree interne e montane, si sono dati parametri ed estensioni diverse. Autonomia sì, ma con un armonico disegno del Paese che definisce modelli e strumenti di governance. Rispetto a questo tema, all'organizzazione dei livelli intermedi in particolare nelle aree montane, oggi abbiamo enormi differenze tra Regioni: dove esistono ancora le Comunità montane (che sono e restano Unioni di Comuni ai sensi dell'articolo 32 del Tuel e svolgono, tra l'altro, un efficace servizio di coesione politico-sociale-territoriale per aree marginali che altrimenti sarebbero sempre poco considerate per la bassa demografia), dove abbiamo le Unioni montane di Comuni, dove sono in corso processi di trasformazione con commissariamento, dove sono stati azzerati tutti i livelli di Unione e di conseguenza le "politiche per la montagna" che Uncem rileva come necessarie. Lo sviluppo locale va costruito e incentivato con una spinta e un impegno degli Enti locali insieme, uniti, in una valle, ambito territoriale ottimale. Lo sviluppo, il contrasto alla desertificazione, allo spopolamento, all'abbandono, la definizione di politiche incentivanti è importante quanto l'organizzazione dei servizi pubblici, in particolare scuola, formazione, trasporti, sanità, socio-assistenza. Verso sviluppo e organizzazione congiunta di questi servizi devono tendere le politiche nazionali per gli Enti locali dei territori montani e interni. L'organizzazione pensata e definita da leggi regionali e nazionali è volta a questo impegno che Sindaci e Amministratori chiedono sia riconosciuto. Un ruolo politico di costruzione di politiche locali che "salva" e valorizza i piccoli Comuni, oltre ogni burocrazia. Le grandi città, a differenza dei piccoli Comuni, hanno molteplici soggetti che sostengono questi processi: università, centri di ricerca, associazioni... **I piccoli Comuni, le aree montane, per generare sviluppo hanno il Comune stesso, l'impegno congiunto di Amministratori in Comunità montane e Unioni montane di Comuni. Questo va riconosciuto e sostenuto.**

Rispetto a ruolo, opportunità, attenzioni per i piccoli Comuni, è emblematico quanto successo nelle ultime ore. Il decreto relativo "Programma di interventi infrastrutturali per piccoli Comuni fino a 3.500 abitanti" e l'elenco di Enti che potranno fare domanda, esclude tanti piccoli e piccolissimi Comuni italiani con pochi abitanti e grande estensione territoriale, con particolari fragilità e necessità di infrastrutture. Già la cifra disponibile aveva sollevato perplessità. Sette milioni e mezzo di euro complessivi destinati a progetti per manutenzione straordinaria di strade, illuminazione pubblica, strutture pubbliche comunali nonché per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici pubblici. Una quarantina i progetti finanziabili, su 5000 Comuni. Si tratta dei residui dei programmi "6000 campanili" e "Nuovi progetti di intervento". Già su questi due



**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
UNCEM montani**

fronti, Uncem aveva sollevato forti dubbi sulle modalità di coinvolgimento dei Comuni, con il "click più veloce" ovvero quelli con indice di indebitamento maggiore. Nessun criterio considerava, allora come oggi, importanza e qualità del progetto. Oggi si cambia, ma le cose non vanno meglio. Per usare i residui dei due programmi nazionali, si è scelto di fare una nuova classificazione dei Comuni. Riteniamo invece bastasse applicare i criteri della legge 158 del 2017 sui piccoli Comuni, che peraltro ha 160 milioni di euro di dotazione che devono essere spesi. Mancano i Decreti attuativi che auspichiamo il Governo possa al più presto sbloccare. Per il nuovo bando pubblicato ieri, tra i Comuni con meno di 3.500 abitanti Mit e Mef hanno fatto una classificazione in base all'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale e poi viene data priorità ai Comuni con maggiore 'Grado di Urbanizzazione'. Un controsenso, a nostro giudizio. Rimangono fuori piccoli Comuni a bassa densità di popolazione, con estensioni territoriali notevoli, con gradi di fragilità marcata, che avrebbero veramente necessità di beneficiare di contributi per la manutenzione del territorio. Uncem ha chiesto al Ministro competente di rivedere la classificazione e sospendere il Programma. Devono essere inclusi tutti i Comuni con meno di 5000 abitanti (valore uniformemente considerato per distinguere i piccoli, ma come ben noto i comuni attorno e sotto i 1000 abitanti hanno ancor più grandi problematiche) e devono essere valutati dai dirigenti del Ministero i progetti migliori. Non possiamo lasciare tutto al click più veloce, al grado di indebitamento che premia quanto è più alto, all'algoritmo come in questo caso. Premiamo chi veramente necessita di risorse e progettualità, incentiviamo i Comuni che per la sicurezza e la manutenzione del territorio scelgono di lavorare insieme, a livello di Unione e di ambito territoriale ottimale.

Queste situazioni non si devono più verificare. Non serve una norma per dirlo e stabilirlo, ma il buonsenso.

Fondamentale sarebbe invece, ad esempio, la messa a regime del Fondo per i piccoli comuni di 500 milioni di euro, o più, che ha permesso in questi anni di fare opere importanti per ogni piccola amministrazione sulla sicurezza e difesa del suolo che altrimenti non ci sarebbe mai riuscita.

La premessa finora fatta permette di orientare e dare un perimetro a una serie di considerazioni in merito al disegno di legge oggetto di analisi.

**1. Uncem condivide finalità e molteplici istanze contenute nel disegno di legge, volte a "fare ordine" nel sistema degli Enti locali**, consapevoli però che si tratta di un nuovo pezzo di intervento sull'esistente, quando invece sarebbe necessaria una revisione organica, complessiva del Tuel e di tutte le norme relative agli Enti locali, tanto più mentre sono in arrivo il DL fiscale, la legge di bilancio con "local tax" e altri interventi sul sistema di Enti territoriali, una norma su autonomia regionale che incrocia le Autonomie locali.

**2. Già in premessa abbiamo ribadito quanto si afferma - e condividiamo - in diversi articoli del ddl e cioè che dobbiamo rimuovere ostacoli alla capacità dei Sindaci di fare programmazione e pianificazione.**



**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
UNCEM montani**

3. Giusto **eliminare la necessità di inviare più volte gli stessi dati, da parte dei Comuni, a soggetti diversi statali e regionali.** In primo luogo, va rivisto completamente il questionario Sose, del quale non si accenna nel ddl. È troppo lungo e impegnativo per i piccoli Comuni. Eccessivo. Uncem richiede un intervento normativo per sottrarre i piccoli Comuni dal questionario Sose.

Sarebbe altresì auspicabile rivedere le decine di programmi software diversi delle pubbliche amministrazioni .... È soprattutto incredibile che questi programmi non siano omogenei e non trasmettano direttamente i dati al ministero ed alle regioni costringendo amministratori e revisori a compilare decine di questionari.

4. Rispetto alla differenziazione delle materie che devono affrontare i piccoli Comuni, urge un provvedimento differente dal ddl in esame. Come in Francia, **i piccoli Comuni devono avere competenze diverse rispetto a quelli più grandi.** E molti adempimenti - a partire da piano regolatore e bilancio - possono essere fatti a livello sovracomunale. Non certo per limitare i costi, bensì per armonizzare politiche e scelte, sostenere le comunità a sentirsi parte di un progetto comune che riguarda territori e non solo realtà istituzionali che iniziano o finiscono con dei confini amministrativi. È molto complesso oggi sostenere la necessità di nuove assunzioni tout court, nei piccoli Comuni, senza precisare meglio cosa questi Comuni devono fare e avere un orizzonte di futuro per essi di venti o quarant'anni. Un disegno di legge - non questo in esame - sugli Enti locali deve **prevedere come i Comuni si trasformano e cosa diventano tra dieci, venti, trent'anni.** Saranno più smart e più green e vanno sostenuti in processi di sviluppo inclusivo e sostenibile. Non tutto si risolve oggi con un segretario comunale o un dipendente in più. Occorre costruire nuova managerialità e professionalità diverse per gli Enti locali, chiedendosi anche perché un giovane non trova interesse nell'essere Amministratore locale o ancor meno nell'essere assunto dalla PA, in particolare in un piccolo Comune.

5. Rispetto al tema fiscale, toccato dal ddl in oggetto, vanno tenute in forte considerazione le iniziative presenti nella legge di bilancio 2020 relative all'unificazione Imu-Tasi, alla revisione del Fondo di solidarietà comunale, alla destinazione dell'Imu. **Uncem ritiene fondamentale venga rideterminata la sovranità comunale in materia di versamenti IMU in particolare per gli immobili appartenenti al gruppo catastale "D"**, i cui proventi oggi vengono versati direttamente allo Stato determinando un ammanco notevole alle casse comunali. **Uncem propone venga ridefinito il Fondo di solidarietà comunale.** Tantissimi Comuni turistici italiani, sono infatti "incapienti". Versano decine di migliaia di euro l'anno all'erario senza ricevere nulla. Una condizione denunciata già due anni fa dal Comune di Sestriere, il più alto d'Italia,. Si tratta perlopiù di Comuni montani, piccoli, che alimentano le casse dei grandi Comuni che ricevono notevoli trasferimenti da parte dello Stato. È all'interno dell'ambito territoriale ottimale, più Comuni insieme di una stessa valle ad esempio, che vanno superate le sperequazioni e le disuguaglianze. I calcoli fatti per ciascun Comune portano a scompensi forti. È noto che nelle aree montane, nei Comuni più in alto, vi sono più seconde case rispetto ai Comuni di fondovalle (e quindi vanno garantiti servizi con incrementi che vanno in alcuni periodi dell'anno a oltre 10/50 volte le presenze residenti!). Ma è proprio sul



**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
UNCEM montani**

patto all'interno di una valle, di una stessa Comunità o Unione montana che si deve costruire la compensazione, a garanzia dell'integrità dei bilanci degli Enti e ancor prima dei servizi ai cittadini.

6. In merito alle **candidature e mandati dei Sindaci nei Comuni con meno di 5.000** abitanti (articolo 1 del ddl in esame), Uncem ritiene importante il Parlamento assegni ai sindaci dei piccoli Comuni la possibilità di essere eletti per un terzo o anche quarto mandato. Attualmente la legge 7 aprile 2014, n. 56 riconosce tale diritto solo ai primi cittadini dei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Uncem ritiene di estendere la possibilità anche ai Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti. La proposta mira ad ampliare la libertà degli elettori, che qualora preferiscano il ricambio, saranno sempre liberi di bocciare il sindaco uscente, qualunque sia il numero dei suoi mandati. Gli Amministratori dei piccoli Comuni svolgono funzioni di volontariato e non è sempre facile trovare ricambi all'altezza della situazione. Inoltre, risulta evidente che oggi, con le complesse procedure di esercizio associato delle funzioni comunali, il sempre maggior carico di responsabilità in capo ai primi cittadini e i costanti cambiamenti normativi e regolamentari è opportuno dare la possibilità di maggiore continuità amministrativa.

Si chiede una attenta valutazione sull'esclusione dalla possibilità da parte di un Sindaco di un piccolo comune sotto i 5000 abitanti di poter ricoprire cariche in Parlamento.

7. Per gli Amministratori delle Unioni di Comuni, delle Comunità Montane e Unioni montane di Comuni (articolo 4) deve essere possibile avere **indennità** pari a quelle dei Comune compreso nella stessa fascia di popolazione. Così è fondamentale riconoscere una equa indennità a sindaci e amministratori pubblici, sulla base delle crescenti responsabilità e attività.

8. In merito ai **proventi delle concessioni edilizie** Uncem propone (secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 737 della legge 28 dicembre 2015, n.208) di estendere la possibilità per i Comuni di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo Unico delle disposizioni in materia di edilizia di cui al DPR 380/2001, per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, oltre che per spese di progettazione delle opere pubbliche.

9. Uncem ritiene positivo quanto previsto all'articolo 13 per avere Revisori dei Conti, tenendo però presente le seguenti considerazioni per le quali potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di un sorteggio esteso alla provincia di domicilio ed a quelle limitrofe, o in subordine restringere il sorteggio provinciale alla sola Fascia 1:

- 1) Alcune province hanno meno amministrazioni locali (sia in quantità che dimensione) di altre e si rischia di discriminare e non si facilitare né lo sviluppo di conoscenza professionale né quello di crescita professionale (si pensi alla differenza delle dimensioni/abitanti dei Comuni tra province come Milano – 133 comuni di cui 31 sotto i 5000 ab.- e Pavia -186 comuni di cui 161 sotto i 5000 ab.- o Roma – comuni di cui 60 sotto i 5000 ab.- e Viterbo – 60 comuni di cui 41 sotto i 5000 ab.-, ad esempio);



**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
UNCEM montani**

- 2) A volte l'andare a volgere attività di revisione fuori provincia ai professionisti ed alle amministrazioni. Il lavoro resta professionalmente più "neutrale" e non inficiato da problematiche territoriali.

Ottima la norma che prevede la possibilità di rinnovo per un triennio.

10. Uncem richiede un supplemento di esame per l'articolo 14 relativo ai **Segretari comunali e ai Dirigenti**. Non è sufficiente un corso-concorso annuale per integrare gli organici, oggi molto carenti, con tantissimi Comuni, soprattutto piccoli montani, sprovvisti di Segretario. Per quanto importante il corso-concorso, è urgente una revisione dei compiti dei segretari che devono essere veri manager della PA, capaci di candidare progetti UE, di orientare politiche di sviluppo e pianificazione.

Si propone di modificare l'art. 32 comma 5 bis del Tuel, per abrogare la parte di norma che prevede la gratuità della funzione dei segretari presso le Unioni di comuni.

Si propone modificare anche l'art. 97 del Tuel inserendo un comma 7, che preveda la possibilità per i comuni sotto i 5.000 abitanti con sede vacante della segreteria comunale, di ricorrere a funzionari di categoria D, responsabili di servizio dell'Ente o di altro Comune, in possesso del titolo di Laurea, per svolgere le funzioni di cui ai punti a, b del comma 4 dell'art. 97 in questione ( verbalizzare Giunte e Consigli e firmare atti, compresa la pubblicazione di delibere e determine). In questo modo si mantiene una differenziazione (corretta) tra la figura del segretario comunale e i funzionari responsabili di settori, ma allo stesso tempo si garantisce la continuità dell'attività amministrativa degli enti.

Si tenga conto che oggi in Italia sono vacanti 1.600 sedi di segreteria comunale e i concorsi in fieri da soli non basteranno a "pareggiare" i pensionamenti imminenti di molti segretari comunali.

Una proposta immediata potrebbe essere anche quella di valorizzare, in attesa di nuovi concorsi, la figura del vice segretario (già esistente ma non chiaramente normata) attraverso la possibilità di svolgere tale funzione per professionisti con laurea specifica in materie amministrative e con determinata esperienza nel campo pubblico attestata ad esempio dallo svolgimento continuativo dell'attività di consulenza e/o revisione enti locali per almeno 10 anni....

Uncem non condivide e non comprende la ratio del provvedimento previsto all'articolo 18. Non è chiaro perché i Segretari comunali in disponibilità debbano comporre nuclei di lavoro e supporto solo presso Anci e non ad esempio presso Uncem.

11. Uncem ritiene di introdurre nel testo un articolo relativo a una nuova materia in capo agli Enti locali. Uncem si unisce alla recente proposta di associazioni agricole nazionali per l'**eliminazione dell'obbligo di utilizzo di notai per i rogiti notarili relativi a terreni agricoli (con eventuali annessi edifici rurali dismessi) nei Comuni totalmente e parzialmente montani.**

Ai sensi dell'articolo 97 del TUEL è possibile prevedere che tali di compravendita e successione di terreni (fino a 5mila metri quadrati di superficie e fino a euro 5.000 di valore) siano effettuabili



**Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
UNCEM montani**

davanti a un Segretario comunale, pubblico ufficiale, senza oneri per il cittadino. Da rimuovere le imposte di registrazione e trascrizione. Tale provvedimento eviterebbe quanto accade da almeno 60 anni: i rogiti non vengono effettuati per questi terreni, in quanto eccessivamente onerosi il notaio e le imposte. I costi a carico del cittadino superano spesso molto il valore stesso del terreno oggetto del provvedimento. I terreni non rogitati restano così indivisi e senza un effettivo proprietario che li gestisce, andando a trasformarsi in breve tempo in incolto.

Deve essere inoltre previsto che vengano azzerati – per i terreni fino a 5mila metri quadrati di superficie e fino a euro 5.000 di valore – i diritti di segreteria di competenza comunale per il rilascio del Certificato di Destinazione urbanistica, da rilasciare su carta semplice.

12. Rispetto a ulteriori elementi di semplificazione (articolo 17), si rilevano le necessità seguenti:

- Per i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti, si propone l'**abolizione del DUP** anche in considerazione della scarsa rilevanza dei dati e alla non presenza di strumenti analitici e di risorse umani capaci di dare sostanza allo strumento.

- Nel quadro dell'autonomia, **il Comune cui viene assegnato un obiettivo finanziario deve vedersi riconosciuta l'autonomia** nella scelta delle priorità e degli strumenti per raggiungerlo.

- rimodulazione dell'Iva per i piccoli comuni Montani per i quali rappresenta (22%) un costo a volte insostenibile che obbliga a rinunciare alla realizzazione di opere fondamentali per i territori;

- dare la possibilità di differenziare i servizi pubblici a favore dei piccoli comuni di montagna attraverso compensi incentivanti (medici, insegnanti, operatori sociali, ecc.)

13. Rispetto all'articolo 19 in merito alle "**gestioni associate**" si rileva inopportuno venga portato a livello nazionale il fondo per la loro incentivazione. Oggi i fondi disponibili sono sia statali, sia regionali. Sono le Regioni a disporre complessivamente e a definire bandi e criteri, anche sulla base dell'attuale variegata organizzazione regionale degli Enti locali sovracomunali.

**Il superamento nelle nove funzioni fondamentali da accorpate non deve consentire di smontare Comunità e Unioni che già esistono e funzionano.**

I processi aggregativi devono essere incentivati, sostenuti, formati. Non smontati.

Il ddl deve prevedere e impegnare le Regioni a legiferare per individuare gli ambiti territoriali ottimali, oltre a compiti e funzioni chiari delle Unioni di Comuni, definendone composizione stabile ed evitando "porte girevoli" per i Comuni che ne fanno parte. Le Unioni (o le equivalenti Comunità montane) sono strumento utilizzato in tutt'Europa per superare frammentazione, fragilità, supportare il lavoro insieme e la pianificazione unitaria su un medesimo territorio. Esercitano servizi in forma associata e promuovono lo sviluppo locale. Equipararle alle convenzioni non è opportuno per natura stessa giuridica diversa dei due ordinamenti.