

ANCI-MINISTERO INTERNO

Focus Piccoli Comuni

16 dicembre 2015

Premessa

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nel discorso alle Camere del marzo 2011, in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, ringraziava “... i Sindaci anche e in particolare di piccoli Comuni, a conferma che quella è la nostra istituzione di più antica e radicata tradizione storica, il fulcro dell'autogoverno democratico e di ogni assetto autonomistico.”

Il Presidente, Sergio Mattarella, nel Suo intervento effettuato in occasione della XXXII Assemblea annuale ANCI tenutasi a Torino nel novembre scorso, ha affermato che “L'attenzione ai piccoli Comuni è importante, e occorre costruire insieme le opportunità di unioni fra Comuni, in modo da valorizzare al meglio energie e progetti”.

Il nostro Paese è caratterizzato da una diffusa presenza di aree interne, marginali e svantaggiate, prevalentemente montane, amministrate per la gran parte dai 5.627 Comuni di minore dimensione demografica, (riferendo il dato relativo agli Enti con una popolazione fino a 5.000 abitanti).

Gli Amministratori dei piccoli Comuni hanno, quindi, la responsabilità di governare il 54% del territorio nazionale (162.729 Km² su un totale di 301.350 Km²) nel quale risiedono oltre 10 milioni di cittadini italiani, distribuiti in un quadro orografico complesso e molto differenziato anche da un punto di vista altimetrico. Per dette popolazioni sono erogati servizi e si mantiene, si preserva e si “cura” il territorio incidendo solo per l'1% sulla spesa pubblica!

Appare evidente, che tali Aree e tali Comuni meritino definitivamente una specifica attenzione politica ed istituzionale. Nel processo di profondo rinnovamento politico-territoriale in atto occorre necessariamente pensare ad un quadro normativo di efficace sostegno e sviluppo di questa rilevante parte del nostro Paese.

E', infatti, troppo elevato il rischio di affrontare questa fase di “ristrutturazione” della governance locale senza strumenti e risorse adeguati che tengano conto

dell'impatto che possono avere interventi normativi qualora non pensati in relazione alle diversità e specificità territoriali.

E' la stessa competitività di gran parte della nazione che rischia di essere gravemente compromessa in un periodo storico in cui la stessa è e sarà sempre più determinante anche nel contesto internazionale.

I piccoli Comuni rappresentano per il nostro Paese un patrimonio e sono luoghi della sussidiarietà vera, della partecipazione e della passione civile di decine di migliaia di amministratori volontari, di cittadini, luoghi in cui poter partecipare più direttamente al bene comune e agli interessi collettivi.

Spesso viene posta l'attenzione unicamente sull'alto numero dei Comuni che costituiscono il nostro Paese e sulle loro dimensioni, considerando tale realtà quasi un'anomalia. Ma il tema frammentazione amministrativa va affrontato complessivamente per orientare un serio processo riformatore in grado di rafforzare la governance locale, come già in atto in alcuni Paesi europei.

CONFRONTO TRA ITALIA E CINQUE PAESI EUROPEI

Austria: 8.488.000 ab.	Austria: 2.400 Comuni	Austria: 84.000 kmq
Francia: 66.000.000 ab.	Francia: 36.600 Comuni	Francia: 544.000 kmq
Germania: 80.000.000 ab.	Germania: 12.000 Comuni	Germania: 357.000 kmq
Italia: 60.000.000 ab.	Italia: 8.047 Comuni	Italia: 301.350 kmq
Spagna: 47.200.000 ab.	Spagna: 8.100 Comuni	Spagna: 505.000 kmq
Svizzera: 8.000.000 ab.	Svizzera: 2.300 Comuni	Svizzera: 41.300 kmq

E' evidente che il tema non risiede, tanto e solo, nel numero in se quanto nel come è organizzato e funziona un sistema, come sono distribuite e gestite le competenze.

Il problema è che, mentre in altri Paesi europei da tempo si sono succedute ed evolute normative nazionali coerenti, con sistemi di incentivazione certi e programmati, nel nostro Paese si è operata una attenzione normativa spesso disorganica e discontinua.

Un **Piano di azione** concretamente rivolto allo sviluppo dei piccoli Comuni, dovrà prevedere un **ordinamento differenziato** che operi sia una "rivisitazione" delle normative vigenti tenendo conto del loro impatto attuativo nei piccoli Comuni nonché, spesso causa di appesantimenti burocratici. Occorre adottare misure di reale semplificazione burocratico-amministrativa: forte e sentita è la necessità di

semplificazione dei provvedimenti vigenti, spesso contrastanti e sovrapposti, sia di ambito statale che regionale;

Il Piano dovrà essere orientato secondo le seguenti tematiche:

- come riorganizzare il sistema, il funzionamento e la distribuzione di competenze, responsabilità e risorse, nella P.A.;
- come contribuire a modernizzare l'Italia a partire dalla metà del Paese, spesso montano, rurale, fragile, poco abitato, in gran parte non coperto da adeguate reti di comunicazione;
- come irrobustire questa parte della nostra Repubblica delle autonomie locali, nel governo, nell'amministrazione, nella coesione sociale, nei servizi, nella promozione di una ripresa fatta di innovazione e sviluppo sostenibile;
- come costruire maggiore adeguatezza delle amministrazioni e degli amministratori, di fronte alle nuove competenze e responsabilità ed alle aspettative di cittadini, imprese, comunità che rappresentano;
- come farlo in tempo di crisi e di risorse sempre più scarse;
- come farlo semplificando e modernizzando il modo di funzionare;

Tale Piano potrebbe essere sinergico ad un “PROGETTO CONTROESODO”

Gli articoli 3 e 44, secondo comma e gli articoli 117 e 119, quinto comma, della Costituzione, in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, promuovono e sostengono lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, garantiscono l'equilibrio demografico del Paese favorendo la residenza in tali comuni, nonché ne tutelano e ne valorizzano il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. Da qui bisogna ripartire per chiedere l'adozione di misure in favore dei cittadini residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi territoriali, in modo da contrastarne lo spopolamento e da incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento in questi comuni rappresenta una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

Tutto ciò, all'interno di un quadro certo e semplificato di orientamento generale che consenta risposte diverse a situazioni concrete, con strumenti omogenei ma flessibili e adattabili.

In particolare, in tema di gestioni associate, va premesso innanzitutto che, come delineato nel Manifesto di Cagliari del 10 luglio scorso (Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni, in allegato), l'Associazionismo è una opportunità da cogliere da parte di tutti i Comuni, attraverso processi che partano dagli stessi Enti, nell'ottica del complessivo riordino e rafforzamento della governance territoriale. Per realizzare questi obiettivi occorre prevedere una normativa di incentivazione e di semplificazione che, innanzitutto, valorizzi le Assemblee dei Sindaci (nell'ottica di

Conferenze di Sindaci di area vasta) e le Conferenze metropolitane al fine di individuare ambiti adeguati omogenei per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Le amministrazioni locali vogliono riconquistare una loro adeguatezza che, in particolare ma non solo per i piccoli Comuni, significa porsi il tema della cooperazione intercomunale e degli ambiti adeguati per la gestione associata delle funzioni e dei servizi.

Con l'istituzione dei bacini adeguati e omogenei e delle Unioni, potremmo avere un reale e complessivo ridisegno del sistema locale, ovvero Comuni più forti, dopo la trasformazione delle Province.

Il dibattito sulle gestioni associate a volte pone l'alternativa della scelta tra la promozione delle Unioni o delle fusioni volontarie. Il tema non risiede nel chiedersi oggi astrattamente se le Unioni siano la via per giungere alla fusione o un sostituto della fusione. Si tratta di incentivare, con ben maggiore forza rispetto ad oggi, sia le Unioni che le fusioni, lasciando alla maturazione dei processi reali la risposta. Saranno le condizioni concrete di ogni percorso associativo a decidere, per scelta degli amministratori e delle comunità, se l'Unione sarà sostenibile come forma stabile e tendenzialmente definitiva del loro stare insieme o se, dopo aver progressivamente condiviso tutti i servizi e l'organizzazione, lo sbocco dell'esperienza potrà o dovrà essere la nascita di un nuovo ed unico Comune.

Per procedere verso tali obiettivi si allegano alcune proposte di semplificazione normativa in materia di gestione associata e su questioni di carattere generale.

PROPOSTE SEMPLIFICAZIONE DI INTERESSE DEI PICCOLI COMUNI

Centrali Uniche di Committenza

Tutte le acquisizioni di lavori, beni e servizi, avviate dai Comuni non capoluogo di Provincia a decorrere dal 1 novembre 2015 e fino al 31 dicembre 2015, in deroga agli obblighi di cui al comma 3bis dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 163/2006 e ss.mm.ii., sono comunque fatte salve.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di fare salve tutte le procedure di gara avviate nel periodo che va dal 1 novembre al 31 dicembre 2015 dai Comuni non capoluogo di Provincia, che non hanno concluso il complesso processo obbligatorio di aggregazione necessario per l'acquisizione di lavori, beni e servizi, in vigore dal 1° novembre u.s.. E' inoltre un emendamento indispensabile per tutti quei Comuni fino a 10.000 abitanti, nelle more dell'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016 che ripristina il limite dei 40.000 euro per gli acquisti cd in economia previsti dall'articolo 125 del codice dei Contratti.

- **Armonizzazione contabile. Semplificazione per i comuni con meno di 5.000 abitanti**

“20-bis. All'art. 4 comma 5 del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, dopo le parole “è costituito dal quinto livello” è aggiunto il seguente periodo:
“Per i comuni con meno di 5000 abitanti, il piano dei conti integrato ai fini della gestione è costituito dal quarto livello”.

Motivazione

La norma propone l'adozione di un modello semplificato del piano dei conti integrato, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. Infatti, l'attuale modello del piano dei conti integrato richiede uno sforzo eccessivo per le amministrazioni più piccole, le quali hanno sicuramente un'articolazione di bilancio meno complessa rispetto alle altre realtà comunali di maggiori dimensioni demografiche.

- **Esenzione dell'obbligo di affidare il servizio di tesoreria mediante gara**

“20-bis. Dopo il comma 1 dell'art. 210 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 aggiungere il seguente comma:

“1-bis. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti, il servizio di tesoreria può essere affidato senza procedure di gara all'unico sportello bancario presente sul territorio comunale”.

Motivazione

Nei comuni con meno di 5000 abitanti spesso vi è un solo sportello bancario. In tale evenienza, salvo servirsi di sportelli localizzati in altri Comuni più o meno limitrofi, la scelta dell'ente relativamente al servizio di tesoreria diventa obbligata e la gara un inutile procedimento formale

- **Differimento del pagamento rate mutui per i Comuni montani fino a 5 mila abitanti**

18-bis. Il pagamento delle rate dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai comuni montani, con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti, trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in scadenza negli esercizi 2016 e 2017, è differito, senza applicazione di sanzioni e interessi, agli anni immediatamente successivi alla data di attuale scadenza del periodo di ammortamento, sulla base della periodicità di pagamento prevista nei provvedimenti e nei contratti regolanti i mutui stessi e senza cumulo di pagamenti riferiti a più annualità nel medesimo esercizio finanziario..

Motivazione

La presente proposta introduce una sospensione al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti a favore dei piccoli comuni montani per le scadenze 2016- 2017.

I Comuni montani di minore dimensione, assoggettati dal 2013 alle regole del Patto di stabilità interno, nonché gravati in misura particolarmente pesante dalle riduzioni di risorse del biennio 2014-15, presentano situazioni finanziarie di generale e grave criticità connesse all'esigenza di amministrare territori comunali piuttosto ampi, montuosi, con scarsa densità abitativa, nei quali, alle problematiche connesse all'erogazione dei servizi istituzionali si aggiungono quelle derivanti dalle esigenze di difesa dei suoli e di sicurezza ambientale.

Le rate dei mutui in scadenza tra il 2016 e il 2017, vengono differite agli anni immediatamente successivi al periodo di ammortamento, senza cumulare il pagamento di più annualità in un medesimo esercizio. Pertanto le rate in scadenza nel 2016 saranno poste in pagamento nel primo anno successivo alla scadenza dell'ammortamento del mutuo; le rate in scadenza nel 2017 nel secondo anno successivo.

Questo emendamento innova la legislazione vigente, ma prende spunto da una analoga misura introdotta dal legislatore a favore dei comuni e delle province colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 con legge n. 190 del 2014 (legge di

stabilità 2015, art. 1 comma 503, legge 147/2013 art. 1 comma 356) e prima ancora con il decreto legge n. 74 del 2012, convertito in legge n. 122 del 2012.

- **Fusioni**

Art.....

All'articolo 35 dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma 2 bis

“I comuni che hanno concluso processi di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono tenuti al rispetto degli equilibri di cui al comma 2 dal quinto anno successivo a quello della realizzazione della fusione.”

Motivazione

L'emendamento mira a mantenere il vigente sistema di incentivazione delle fusioni tra Comuni all'interno del nuovo quadro di equilibri finanziari determinato dalla sostituzione dei vincoli del patto di stabilità con i vincoli della legge 243/2012.

L'articolo 35 comma 2 della finanziaria abolisce i vincoli del patto e li sostituisce con l'equilibrio tra entrate e spese finali in coerenza con le previsioni della legge 243/2012.

Si viene a creare un nuovo quadro di equilibri finanziari all'interno del quale è necessario ricostruire il sistema di incentivazione delle fusioni.

La questione è essenziale se si vuole che il processo positivamente avviato realizzi nuovi risultati ed ha una grande rilevanza nello sviluppo delle fusioni già realizzate. Lo studio di fattibilità che ha accompagnato i processi di fusione ha avuto nel piano delle opere pubbliche uno degli elementi che più hanno interessato le popolazioni.

Il piano delle opere pubbliche è stato uno degli elementi principali che hanno determinato il risultato dei referendum consultivi.

I piani sono stati fatti sulla base della vigente legislazione che non assoggettava i comuni che hanno realizzato fusioni dai vincoli del patto di stabilità.

Le amministrazioni hanno quindi programmato le opere avendo come riferimenti l'equilibrio della situazione corrente e la capacità di indebitamento.

Su questa base sono stati predisposti piani triennali di manutenzioni e nuove opere (per lo più strade ed edilizia scolastica) assolutamente coerenti con le prevedibili disponibilità finanziarie. Effettuata la fusione e effettuato il complesso e delicato lavoro di riorganizzazione degli uffici le amministrazioni si sono impegnate nella progettazione e nelle conseguenti procedure di gara. Il venir meno delle incentivazioni previste rende impossibile realizzare le opere programmate la cui realizzazione è stata in pratica sancita da un referendum.

PERSONALE

- **Turn over del personale**

All'art. 16, il comma 9 è soppresso.

Motivazione

Al comma 9 dell'art. 16 è previsto che per gli anni dal 2016 al 2018 i Comuni possano procedere ad un turn over pari al 25% della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Tale misura appare ingiustificata e particolarmente critica per i Comuni, in quanto impedisce agli stessi di dare seguito ad una programmazione dei fabbisogni strettamente connessa all'erogazione dei servizi alla cittadinanza, e azzerava ogni possibile margine per attuare il ricambio generazionale, reso indispensabile in ragione dell'invecchiamento della popolazione lavorativa determinata proprio dalle politiche di contingentamento del turnover attuate negli ultimi anni. (sulla base dei dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, nel 2013 – ultimi dati disponibili - solo il 12% dei dipendenti comunali ha meno di 40 anni, percentuale che scende al 2% per i dirigenti, mentre oltre il 60% ha più di 50 anni, percentuale che supera il 70% per i dirigenti).

Questo drastico restringimento della capacità assunzionale è peraltro in controtendenza rispetto alle scelte fatte solo un anno fa dal Governo e dal Parlamento con il decreto legge n. 90/2014 che, anticipando alcune misure urgenti per la riforma della PA, ha previsto l'ampliamento del turn over nei Comuni all'80% delle cessazioni già dal 2016, per arrivare al 100% a partire dal 2018.

Occorre inoltre ricordare in questa sede che i Comuni sono già di fronte ad un sostanziale blocco del regime delle assunzioni conseguente all'estremo ritardo con cui si sta dando attuazione al processo di mobilità del personale soprannumerario delle Città metropolitane e delle Province, blocco che si è protratto ormai per tutto il 2015.

La Legge di Stabilità per il 2016 non deve smentire l'impianto voluto dal legislatore con il decreto legge n. 90/2014.

- **Misure di compensazione**

All'art. 16, comma 7, è aggiunto infine il seguente periodo: "Ai medesimi fini le regioni e gli enti locali possono valorizzare i risparmi di spesa o i recuperi di entrate, previsti in piani, programmi, e nei documenti di programmazione economico finanziaria e gestionale dell'ente, certificati dall'organo di revisione; possono inoltre utilizzare il 100% dei risparmi derivanti dall'attuazione dell'art. 16, commi 4 e 5, del decreto legge 6 giugno 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 11; possono altresì impiegare i risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse disponibili per le assunzioni di personale a tempo indeterminato."

Motivazione

La disposizione contenuta al comma 7 dell'art. 16 consente ai Comuni impegnati nell'attuazione di piani di recupero ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. n. 16/2014, la possibilità di ampliare le modalità di compensazione degli importi da recuperare. Tuttavia per rendere concretamente applicabile tale previsione, è necessario individuare ulteriori fattispecie ammesse a compensazione, quali ad esempio: l'utilizzo del 100% dei risparmi derivanti dall'adozione di piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. n. 98/2011; la temporanea rinuncia volontaria alle facoltà assunzionali; i recuperi di entrate, previsti in piani, programmi, e nei documenti di

programmazione economico finanziaria e gestionale dell'ente, certificati dagli organismi di controllo interno e asseverati dagli organi di revisione.

Rinnovo CCNL

All'art. 27, comma 3, dopo le parole "di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze," sono aggiunte le seguenti: "previa intesa in Conferenza unificata".

Motivazione

Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha conferito all'ARAN il mandato per avviare la trattativa sulla ridefinizione dei comparti di contrattazione, compiendo il primo passo concreto verso il rinnovo contrattuale, che dovrà superare il blocco che si protrae dal 2009.

L'art. 48, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, prevede esplicitamente che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie. E' pertanto indispensabile coinvolgere fin da subito l'ANCI nella determinazione delle risorse disponibili per i nuovi contratti, tenendo conto dell'impatto finanziario che tali incrementi contrattuali avranno sui bilanci dei Comuni.

• Pareggio di bilancio e regime delle spese di personale

All'art. 35, comma 1, sono aggiunti infine i seguenti periodi: "Ai fini della determinazione dei limiti per la spesa di personale, ai comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 557 a 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni. Agli stessi fini, oltre che per la determinazione della relativa capacità assunzionale, per i comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti continua ad applicarsi l'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni."

Motivazione

Con l'art. 35 del DDL stabilità 2016 si raggiunge l'importante traguardo del superamento del patto di stabilità interno per i Comuni. Tuttavia l'art. 35, che disciplina questo passaggio, non contiene una previsione di coordinamento con la normativa vigente in materia di contenimento delle spese di personale, attualmente disciplinata in particolare dall'art. 1, commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006. Tale normativa prevede un regime differenziato e più sostenibile per gli enti di minore dimensione demografica, non soggetti alle regole del patto di stabilità interno (Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), che deve essere salvaguardato. E' indispensabile pertanto armonizzare la nuova disciplina del "pareggio di bilancio" dei Comuni con quella che regola il governo della spesa di personale.

- **Ricollocazione del personale soprannumerario – regime assunzionale dei Comuni**

Art. ... (Ricollocazione del personale soprannumerario)

“1. All’art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole “Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle” sono sostituite dalle seguenti: “Entro il 30 gennaio 2016, e successivamente con cadenza mensile, il Dipartimento per la funzione pubblica comunica all’ANCI, all’UPI e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il numero delle persone ricollocate o da ricollocare per ciascuna provincia. Il Dipartimento per la funzione pubblica, ove rilevi che in un determinato ambito metropolitano o provinciale il bacino del personale soprannumerario è completamente ricollocato, comunica il ripristino delle ordinarie facoltà assunzionali alle amministrazioni situate nel corrispondente territorio. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle.””

Motivazione

La tempistica attuativa delle procedure di mobilità del personale soprannumerario di Città metropolitane e Province, definita nel Decreto ministeriale del 14 settembre 2015, in attuazione del disposto dell’art. 1, comma 423, della legge n. 190/2014, comporta che la concreta ricollocazione di detto personale avverrà concretamente solo nei primi mesi del 2016.

Inoltre il Decreto ministeriale ha stabilito che la ricollocazione del personale soprannumerario avvenga per ambiti provinciali o metropolitani.

In attuazione del successivo comma 424 della legge di stabilità 2015, sino a tale data si protrarrà il sostanziale blocco delle assunzioni nei Comuni e nelle Unioni con l’impossibilità di effettuare il turn over. Assume pertanto urgenza l’esigenza di ripristinare progressivamente l’ordinario regime del reclutamento di personale negli Enti locali situati in quegli ambiti metropolitani o provinciali nei quali la ricollocazione del personale soprannumerario sia completata.

L’emendamento non comporta oneri aggiuntivi in quanto restano ferme le misure di contenimento della spesa di personale e quelle relative alla determinazione delle capacità assunzionali dei Comuni.

- **Misure di semplificazione in materia di spesa di personale**

Art. ... (Semplificazioni in materia di spesa di personale)

“1. La lett. a) dell’art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abrogata.”

Motivazione

La disciplina sul contenimento delle spese di personale negli Enti sottoposti al patto di stabilità interno ha trovato un punto di equilibrio con il decreto-legge n. 90/2014.

Con tale provvedimento il legislatore ha reso più flessibili i margini per attuare politiche di gestione del personale nei Comuni e ha introdotto, inserendo il comma 557-quater nell'art. 1 della legge n. 296/2006, un parametro quantitativo stabile (valore medio del triennio 2011-2013) per ancorare il tetto alla spesa di personale, dopo circa un decennio di progressiva contrazione della spesa di personale indotta attraverso il contingentamento del turn-over.

A fronte di tale innovazione è necessario procedere ad una semplificazione e ad un riordino normativo eliminando alcune stratificazioni che generano difficoltà interpretative sia nella fase applicativa che in quella di controllo. Tale semplificazione è coerente con il disegno dispiegato del legislatore della Riforma introdotta con il decreto-legge n. 90/2014 e con l'esigenza di garantire i necessari spazi di autonomia organizzativa ai Comuni. Secondo il disposto dell'art. 1, comma 557, lett. a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti soggetti al patto di stabilità assicurano il contenimento delle spese di personale, tra l'altro, attraverso la "a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile".

E' necessario emendare tale inciso, in ragione dell'avvenuto complessivo ridisegno del regime assunzionale per gli Enti soggetti al patto di stabilità. In particolare l'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, sostituisce, sin dall'esercizio 2014, la disciplina pregressa, stabilendo, tra l'altro:

- l'espressa abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112/2008, che condizionava l'esercizio della capacità assunzionale alla quantificazione dell'incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente;*
- l'ampliamento progressivo delle capacità assunzionali dei Comuni (passando dal 40% al 60% dei cessati già dal 2014; all'80% dal 2016; al 100% dal 2018);*
- l'immediata ri-espansione della capacità assunzionale al 100% dei cessati per gli Enti con una bassa incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente (inferiore o pari al 25%);*
- l'individuazione della media del triennio 2011-2013 come parametro quantitativo statico per definire il tetto alla spesa di personale (comma 557-quater).*

Altresì, all'art. 11, comma 4-bis, dello stesso decreto-legge n. 90/2014, sono state riformulate le limitazioni finanziarie per il ricorso al lavoro flessibile.

L'urgenza di procedere all'armonizzazione della disposizione in commento deriva anche dall'esigenza di rimuovere una misura che limita le possibilità di ricollocazione presso i Comuni del personale soprannumerario delle Città metropolitane e delle Province.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di contenimento della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 557-quater dell'art. 1, legge n. 296/2006.

• Misure di semplificazione in materia di spesa per il lavoro flessibile

Aggiungere il seguente articolo:

Art. ... (Semplificazioni in materia di spesa per il lavoro flessibile)

“1. All’articolo 9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122:

- al sesto periodo, le parole “in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296” sono sostituite dalle seguenti: “in regola con la disciplina delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.

- eliminare le parole : “Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”;

Motivazione

La modifica proposta è finalizzata a consentire agli Enti locali un maggiore margine di autonomia nel ricorso alle forme di lavoro flessibile, coerentemente con l’esigenza di garantire servizi ai cittadini. L’emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di riduzione della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 562 della legge n. 296/2006 e richiamati nel periodo immediatamente precedente della medesima disposizione.

• Servizi educativi e scolastici degli enti locali

Aggiungere il seguente articolo:

Art. ... (Servizi educativi e scolastici degli enti locali)

“1. Al fine di valorizzare la professionalità acquisita dal personale educativo e scolastico impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato, coerentemente con l’esigenza di ridurre il ricorso ai contratti a termine nell’ambito dei servizi gestiti direttamente dai comuni, al personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all’organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici comunali, che al 31 dicembre 2015 abbia maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell’amministrazione che emana il bando, le procedure disciplinate dall’art. 4, commi 6 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono applicabili fino al 31 dicembre 2020. A tal fine le relative procedure possono essere avviate anche a valere sulle risorse assunzionali degli anni dal 2017 al 2020. Si applica altresì l’art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 16 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125.

2. All’art. 29, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 24 giugno 2015, n. 81, è aggiunto infine il seguente periodo: “Per assicurare il diritto all’educazione, negli asili nido e nelle scuole dell’infanzia degli enti locali, le deroghe di cui alla presente lettera si applicano, nel rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari che limitano per gli enti locali la spesa per il personale e il regime delle assunzioni, anche al relativo personale.”

Motivazione

L'emendamento ha l'obiettivo di definire una finestra temporale utile a risolvere sistematicamente le problematiche connesse alla reiterazione dei contratti di lavoro per il personale educativo e scolastico impiegato nei servizi gestiti dai Comuni, stante la circostanza che rimane aperta per i lavoratori la possibilità di adire il giudice del lavoro per vedersi riconosciuto il risarcimento del danno. Con il presente emendamento si intende definire un percorso di progressiva immissione in ruolo del personale attualmente ancora utilizzato con contratto a termine, in coerenza con la norma introdotta nel decreto legge Enti Locali che consente, in deroga al blocco assunzionale previsto dalla legge di stabilità, il reclutamento a tempo indeterminato di educatori ed insegnanti, in modo da consentire l'allineamento con le regole nazionali e comunitarie sulla reiterazione dei contratti a termine, in linea con le indicazioni rese dal Ministro per la Semplificazione e PA con la Circolare n. 3/2015.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di contenimento della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 557-quater dell'art. 1, legge n. 296/2006.

L'emendamento è invece destinato a generare risparmi, eliminando l'alea dei pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi.

- **Violazione dell'indicatore dei tempi medi pagamento.**

Art. ... (Sanzioni per il mancato rispetto dei tempi di pagamento)

“1. All'articolo 41 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 8:

- al comma 2 aggiungere infine il seguente periodo: “Per gli anni 2015 e 2016, la sanzione di cui al primo periodo non si applica agli enti locali limitatamente ai rapporti di lavoro a tempo determinato nel rispetto dei vincoli ordinamentali e finanziari previsti dalla legislazione vigente e per una spesa non superiore al 50% della spesa sostenuta al medesimo titolo nel 2014”.
- aggiungere il seguente comma: “2-bis. A decorrere dal 2016 la sanzione di cui al comma 2 non si applica agli enti locali per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale”.

Motivazione

La sanzione relativa al mancato rispetto dei limiti temporali per i pagamenti di debiti commerciali comporta il divieto assoluto di assunzione a qualsiasi titolo e pertanto coinvolge anche le assunzioni di personale temporaneo, che sono assolutamente necessarie per il mantenimento di adeguati livelli di servizio in relazione alle esigenze temporanee e stagionali.

La norma proposta permette di mitigare il divieto, fissando al 50% della spesa sostenuta per personale temporaneo nel 2014 il limite per le assunzioni temporanee del 2015 e del 2016 in caso di superamento dei limiti di pagamento delle fatture di cui all'art. 41, comma 2, del dl 66 del 2014.

Inoltre, stante l'esigenza di consentire la prosecuzione di alcuni servizi essenziali caratterizzati da esigenze di carattere stagionale, eccezionale o sostitutivo, esigenza già valutata e riscontrata dal legislatore nella norma vigente che disciplina il limite finanziario per il ricorso al lavoro flessibile (art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, secondo cui "gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale"), occorre prevedere l'esclusione della sanzione per violazione dell'indicatore dei tempi di pagamento per le predette assunzioni.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di contenimento della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 557-quater dell'art. 1, legge n. 296/2006, oltre che gli specifici limiti per il ricorso al lavoro flessibile, stabiliti dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010.

- **Spesa di personale e capacità assunzionali nelle Unioni di Comuni**

Art. ... (Spesa di personale e capacità assunzionali nelle Unioni di Comuni)

"1. All'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo il comma 557-quater è inserito il seguente: "557-quinquies. Le unioni di comuni e i comuni che ne fanno parte, possono avvalersi della facoltà di conteggiare la spesa di personale in modo unitario. In tale caso il limite viene determinato sommando la spesa di personale di ciascuno degli enti e gli adempimenti relativi al controllo della spesa sono effettuati unitariamente attraverso l'unione". All'articolo 32, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il terzo periodo è sostituito dal seguente: "I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte". Il comma 31-quinquies dell'articolo 14 del decreto legge n. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato."

Motivazione

L'emendamento è finalizzato ad incentivare il ricorso alle gestioni associate di servizi e funzioni da parte dei Comuni, anche ai fini dell'attuazione delle specifiche disposizioni in materia di gestione associata in forma obbligatoria delle c.d. funzioni fondamentali. La disposizione attualmente contenuta nell'art. 1, comma 450, l. n. 190/2014, prevede che il conteggio unitario della spesa di personale costituisca un obbligo. Si ritiene che questa formulazione possa costituire un disincentivo alle gestioni associate. Si propone pertanto di riformulare la disposizione in termini di facoltà. Si propone inoltre di riarticolare in modo più appropriato la collocazione delle disposizioni relative al computo della spesa e di quelle relative alle capacità assunzionali.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di riduzione della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 562 della legge n. 296/2006.

Contributo alle Unioni per il personale in aspettativa per motivi sindacali

Art...

All'articolo 1 bis del Decreto legge 25 novembre 1996 n. 599, convertito in legge 24 gennaio 1997, n. 5, dopo le parole "nonché alle IPAB" sono aggiunte le seguenti: "ed alle unioni di comuni".

Motivazione

L'emendamento si rende indispensabile al fine di rendere coerente la normativa, ormai datata, in materia di contributi agli Enti locali per il personale cui è stata concessa l'aspettativa per motivi sindacali con il mutato quadro legislativo in materia di associazionismo, e a rimuovere un disincentivo economico al trasferimento del personale dei Comuni verso le Unioni.

Ad oggi infatti, i Comuni di minori dimensioni demografiche sono tenuti a gestire le funzioni fondamentali in maniera associata attraverso la costituzione di Unioni di Comuni; ovviamente, nel realizzare i percorsi associativi, i Comuni stanno trasferendo il proprio personale alle Unioni.

Si rende pertanto indispensabile inserire anche le Unioni di Comuni tra gli Enti destinatari dei rimborsi.

L'emendamento non determina oneri aggiuntivi e non necessita di coperture in quanto l'ammontare delle risorse destinato a tali rimborsi resta immutato, cambiando solo i soggetti destinatari degli stessi, ossia non più i Comuni ma le Unioni a cui il personale viene progressivamente trasferito dai Comuni stessi.

ULTERIORE PROPOSTA DI SEMPLIFICAZIONE

Ricondurre tutti gli adempimenti ministeriali richiesti ai Comuni ed alle loro forme associative, ad un PORTALE UNICO PA ENTI LOCALI, con modelli di comunicazione unificati.

Questa proposta eviterebbe di disperdere le già scarse risorse umane dei Piccoli Comuni in inutili e spesso complicati adempimenti.

In particolare, rispetto alla costituzione di un **PORTALE UNICO**, è auspicabile **l'unificazione delle comunicazioni e dei seguenti certificati, almeno di carattere contabile, in un unico documento** secondo uno schema predisposto dal Ministero dell'Interno: certificato del bilancio di previsione, certificato del conto consuntivo, relazione dei revisori alla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sul bilancio e sul rendiconto, relazione e conto del personale, comunicazione degli incarichi, quote di partecipazione societaria, censimento del personale.

GESTIONI ASSOCIATE PER RIORDINO GOVERNANCE LOCALE

Sospensione termini e revisione normativa

Premessa - Le maggiori criticità della normativa vigente.

Come delineato nel “Manifesto di Cagliari”, il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l’esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Questo aspetto è divenuto una ancor più evidente criticità nelle Regioni che non hanno disciplinato un diverso limite demografico come consentito dall’art. 1, comma 107, lettera b). Ad oggi alcune Regioni hanno comunque già definito un limite inferiore, diversificandolo da quello nazionale. In breve, il limite nazionale non presenta particolare utilità per dare concretamente avvio a tali processi, in considerazione delle evidenti diversità e specificità dei singoli territori.

La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all’obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti la finalità dell’Associazione. I tentativi di gestione associata di tutte e 10 le funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi un aumento della spesa o addirittura l’inibizione, anche delle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative.

In Italia, come in altri Paesi facenti parte dell’UE ma anche extra UE, si stanno adottando, ormai da alcuni anni, politiche volte alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione delle modalità di amministrare delle autonomie locali.

I Comuni, ed i piccoli Comuni in particolare, mai come negli ultimi anni, stanno vivendo una condizione di estrema difficoltà da molti punti di vista, tale da non consentire un percorso di riorganizzazione esente da forti incertezze. Inoltre, l’applicazione del Patto di Stabilità anche ai piccoli Comuni tra i 1000 ed i 5000 abitanti a partire dal 2013, è apparso subito all’ANCI ed ai Comuni come una prospettiva insostenibile, non solo per il sacrificio finanziario richiesto ma anche per la sua irragionevolezza tecnica. I bilanci di questi Enti sono, infatti, di entità ridotta, estremamente rigidi e con una dipendenza quasi totale da fonti esterne per ciò che riguarda gli investimenti, comportando l’estrema difficoltà di governare ragionevolmente i flussi di cassa così come richiesto dal patto di stabilità. Entro il 31 dicembre 2015 (come da ultima proroga), gli stessi Enti sono altresì impegnati a costruire le gestioni associate obbligatorie sostanzialmente di tutte le loro funzioni fondamentali, uno sforzo di enorme riorganizzazione complessiva di per se difficile e incompatibile con la rigidità delle complesso della normativa definita su ogni singolo Ente.

La razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali deve riguardare diversi profili: 1) la semplificazione e la chiarezza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio; 2) il perseguimento dell’efficienza e dell’economicità; 3) la riduzione dei costi ma senza compromettere l’obiettivo primario, che rimane la garanzia di erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini altrimenti spinti ad un conseguente spopolamento delle aree interne; 4)

una governance del territorio più appropriata ed efficace, garantendo rapporti interistituzionali sinergici al fine di soddisfare la domanda dei cittadini e delle comunità.

In questa direzione, ormai da quasi un ventennio i piccoli Comuni, in particolare, hanno avviato volontariamente un processo di federalismo dal “basso” costituendo numerose esperienze associative caratterizzate – in particolare – da nuovi e più forti modelli di gestione associata, le Unioni di Comuni.

Dalla legge n. 265 del 1999 alla legge n. 56 del 2014, passando per il dl 78/2010 che ha introdotto un regime obbligatorio per le gestioni associate, poi ridisciplinato con la legge n. 148 del 2011 ed il dl 95 del 2012, si è assistito ad una progressiva crescita e diffusione di questo Ente locale come modello associativo di riferimento che ha prodotto un “effetto volano” con un contestuale sviluppo della sensibilità degli Enti e di tutte le Istituzioni della Repubblica verso una sempre maggiore diffusione della cooperazione intercomunale nelle sue varie forme.

La complessità del momento attuale, sia sotto un profilo istituzionale sia per l’aggravarsi del complessivo quadro finanziario, impone oggi la necessità – a tutti i livelli – di una accelerazione ed una riflessione ancor più approfondita su queste tematiche di sistema.

In questo contesto, il legislatore nazionale e regionale, comprese le Regioni a statuto speciale, dovrà coerentemente sostenere e accompagnare – organicamente e senza incertezze – questa sfida di cambiamento, innovazione e di crescita, con normative pensate insieme al territorio che facilitino ed incentivino, prioritariamente, le gestioni associate.

L’esercizio associato delle funzioni comunali rappresenta un banco di prova decisivo della capacità di auto rinnovarsi dei piccoli Comuni ma anche di quelli di maggiore dimensione demografica, un concreto contributo al tema dei costi delle istituzioni ed all’aumento della loro efficienza, della semplificazione e della capacità di gestire meglio determinati servizi, attività e uffici al servizio dei cittadini.

Infine, è quanto mai necessario un tempestivo chiarimento rispetto alla “portata” applicativa del Decreto del Ministero dell’Interno regolante l’istituto della Convezione tra Comuni, la cui tempistica risulta ora incoerente rispetto alle proroghe successivamente intervenute sull’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Articolo

“1. Al fine di sostenere e incrementare i processi di gestione associata, i termini di cui al comma 31-ter, dell’articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 e s.m.i, sono sospesi in relazione alla revisione della normativa sulle gestioni associate delle funzioni comunali e all’attuazione delle riforme previste per le Città metropolitane e le Province dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.”

Motivazione

La previsione normativa sull'obbligatorietà dei processi associativi per le funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, con vincoli spesso inattuabili e di varia natura,

necessita di una revisione sia per le oggettive difficoltà nel realizzare processi di gestione associata efficienti con i vincoli attuali, sia in relazione al complesso riordino delle Province come previsto dalla legge 56/2014, nonché tenendo conto delle normative regionali che sono state emanate nel frattempo in maniera non sempre organica e in alcuni casi non ancora intervenute.

Inoltre, l'impianto normativo attuale non consente di realizzare processi produttivi di riduzione certa della spesa e non sono comunque conseguibili e valutabili se non in un periodo medio, come riscontrato dalla stessa Corte dei Conti nell'audizione tenutasi il 1 dicembre 2015 presso la I Commissione della Camera dei Deputati.

Per una reale ed efficace costruzione di tali processi associativi che l'ANCI sostiene da sempre, occorre innanzitutto un quadro normativo più incentivante, premiale e semplificato, sia a livello statale che regionale, prendendo atto delle forti criticità tuttora esistenti e che non hanno prodotto i risultati auspicati dal legislatore, pur registrandosi un forte impegno in tal senso da parte delle Amministrazioni locali

SEMPLIFICAZIONE, INCENTIVAZIONE E PREMIALITÀ GESTIONI ASSOCIATE

Aggiungere il seguente articolo:

Art.

1. I consigli delle città metropolitane e delle provincie, su proposta del sindaco metropolitano o del presidente della provincia, nonché su proposta dei sindaci interessati approvano, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un piano finalizzato alla individuazione degli ambiti adeguati e omogenei per l'esercizio delle funzioni fondamentali, da esercitarsi attraverso unioni di comuni o convenzioni di cui, rispettivamente, agli articoli 32 e 30 del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267.

2. Negli ambiti adeguati e omogenei dovranno essere gestite non meno di tre funzioni fondamentali, oltre quelle relative ai sistemi informatici.

3. Sul piano approvato dal consiglio è sentita la Regione che deve esprimersi entro novanta giorni, decorsi i quali, senza che la Regione si sia pronunciata, il parere si intende favorevole. Esso viene poi sottoposto per la definitiva adozione alla votazione della Conferenza dei Sindaci.

4. L'individuazione degli ambiti adeguati ed omogenei comporta, ove ritenuto, anche la conferma di ambiti già esistenti.

5. Il riparto dei fondi statali e regionali di incentivazione e di premialità per le Unioni di comuni dovrà tener conto in modo direttamente proporzionale del numero e della tipologia di funzioni e servizi, del numero di Comuni e della dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa.

6. I Comuni che delegano tutte le funzioni alle Unioni di Comuni possono entro il 30 settembre di ogni anno, per l'anno successivo, deliberare la rinuncia alla predisposizione del bilancio di previsione a livello comunale. In tal caso, l'Unione subentra nei rapporti finanziari dei singoli Comuni e nella gestione del patrimonio. Gli amministratori delle Unioni di Comuni possono percepire, in sostituzione di quelle comunali, le indennità di importo pari a quelle dei Comuni con pari popolazione. L'Unione si avvale di una figura apicale unica e per quanto

non disciplinato diversamente si applicano le disposizioni previste per i Comuni con pari popolazione.

7. Il primo periodo del comma 2 dell'art. 15 del Decreto Legislativo n. 267/2000, e successive modifiche e integrazioni, è sostituito dal seguente: I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione, ai sensi delle rispettive leggi regionali, possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto e i regolamenti che entreranno in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarranno vigenti fino alle modifiche degli stessi da parte degli organi del nuovo comune istituito.

8. In caso di fusione di Comuni, la data per l'istituzione del nuovo Comune decorre dal 1° gennaio del primo anno utile per l'effettivo avvio del nuovo Comune. A tal fine, le Regioni comunicano entro un termine congruo a tutti gli enti competenti, le necessarie procedure di attivazione, assicurando il rilascio dei codici identificativi del nuovo ente sino dal primo giorno della sua istituzione.

9. Dal termine di istituzione del nuovo Comune, la gestione commissariale è affidata ad un organo costituito dagli amministratori che alla data di estinzione dei Comuni aderenti alla fusione ricoprivano la carica di Sindaco.

10. Al fine di incentivare il processo di riordino, cooperazione intercomunale e semplificazione degli enti territoriali, il contributo statale di cui all'art. 1, comma 730, lettera a), ultimo periodo, è prorogato al triennio 2017, 2018 e 2019 e incrementato con una dotazione di 60 milioni di euro annui per le unioni di comuni e di 60 milioni di euro annui per i comuni istituiti a seguito di fusione ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera f-ter), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

11. All'art. 1, comma 730 della legge 147/2013, alla lettera a) del comma 380-ter, aggiungere alla fine il seguente periodo: "le risorse destinate ai comuni istituiti a seguito di fusione annualmente non utilizzate, sono destinate ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni.

12. Nei territori dei comuni estinti a seguito di fusione, a decorrere dalle fusioni realizzate ai sensi della legge 8 giugno 1990, n.142 e s.m.i, è garantita la presenza dell'Ufficio postale.

13. I comuni nati da fusione sono esentati fino al terzo anno dalla loro istituzione dagli obblighi di revisione dei piani di dimensionamento scolastico.

14. Al comune istituito a seguito di fusione si applicano per dieci anni, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a quella raggiunta con l'accorpamento.

15. All'art. 1, della legge n. 56 del 2014, dopo il comma 128, inserire il seguente comma 128 bis "in tutti i programmi di derivazione dell'Unione Europea e cofinanziati da stato e/o regioni nei programmi statali e/o regionali, di finanziamento, sostegno, incentivazione degli investimenti dei Comuni, attraverso la concessione di contributi a fondo perduto o a tassi agevolati, o altre modalità, sono previste quote di riserva o forme di priorità e prelazione, nell'ordine a favore

dei Comuni istituiti a seguito di fusione, nonché dei Comuni appartenenti alle Unioni che gestiscano in forma associata le funzioni di cui all'art. 14 comma 28, del n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010.

16. Sono conseguentemente soppresse le normative in contrasto con il presente articolo.

Motivazione comma 10

I fondi statali per l'incentivazione alle Unioni di Comuni ed alle fusioni, rispettivamente pari a 30 milioni di euro ciascuno, sono in scadenza nel 2016 ed erano previsti per un solo triennio.

Si propone di rifinanziare tali fondi prevedendone nel contempo un maggiore importo almeno per il successivo triennio 2017-2019, meglio se stabilizzati, in considerazione dello sviluppo in essere rispetto a tali tematiche.

FOCUS SUI COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI

• *Anagrafica dei Comuni fino a 1.000 abitanti*

Alla data del 31 dicembre 2014 in Italia i Comuni fino a 1.000 abitanti risultano 1.994 (24,7% del comparto), interessando poco più di un milione di cittadini (1,8% della popolazione residente nel Paese). Il fenomeno si distribuisce con intensità disomogenea lungo il territorio nazionale, investendo in misura maggiore il Nord, in particolare Piemonte e Lombardia (che raggruppano circa la metà degli enti presi in considerazione), ma anche Liguria, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. Piuttosto bassa si rivela invece la consistenza del fenomeno nel Centro del Paese, mentre al Sud e nelle Isole la presenza dei Comuni fino a 1.000 abitanti investe soprattutto Abruzzo, Calabria e Sardegna.

TABELLA 1
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI
Valori assoluti e percentuali

REGIONE	NUMERO COMUNI		POPOLAZIONE	
	v. a.	%	v. a.	%
PIEMONTE	609	30,5%	286.816	26,3%
VALLE D'AOSTA	41	2,1%	18.246	1,7%
LOMBARDIA	325	16,3%	175.939	16,1%
LIGURIA	99	5,0%	50.682	4,6%
TRENTINO-ALTO ADIGE	122	6,1%	69.266	6,3%
VENETO	41	2,1%	26.121	2,4%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	49	2,5%	28.832	2,6%
EMILIA-ROMAGNA	21	1,1%	14.431	1,3%
TOSCANA	19	1,0%	13.834	1,3%
UMBRIA	10	0,5%	5.304	0,5%
MARCHE	49	2,5%	30.154	2,8%
LAZIO	88	4,4%	49.157	4,5%
ABRUZZO	119	6,0%	64.259	5,9%
MOLISE	68	3,4%	39.276	3,6%
CAMPANIA	67	3,4%	46.382	4,3%
PUGLIA	7	0,4%	4.273	0,4%
BASILICATA	26	1,3%	18.323	1,7%
CALABRIA	79	4,0%	54.468	5,0%
SICILIA	35	1,8%	26.149	2,4%
SARDEGNA	120	6,0%	69.347	6,4%
ITALIA	1.994	100,0%	1.091.259	100,0%
NORD	1.307	65,5%	670.333	61,4%
CENTRO	166	8,3%	98.449	9,0%
SUD E ISOLE	521	26,1%	322.477	29,6%

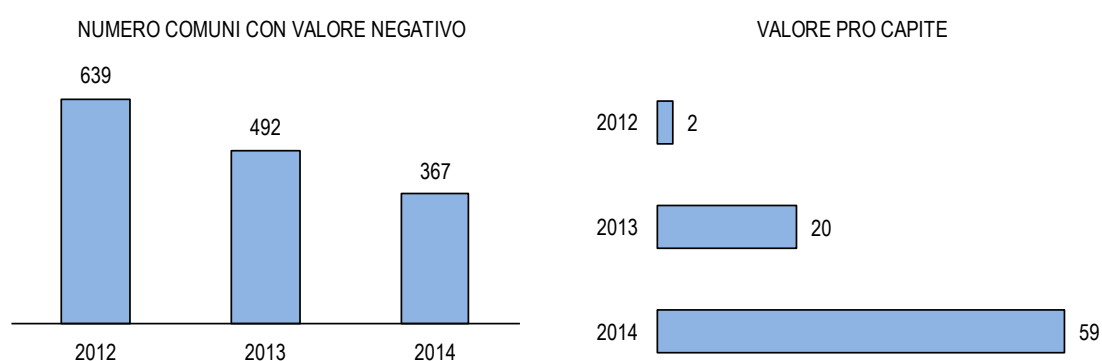
Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT (Popolazione residente al 31.12.2014)

• *Estensione degli obblighi di finanza pubblica ai Comuni fino a 1.000 abitanti*

A partire dal 2016 anche i Comuni fino a 1.000 abitanti saranno obbligati al rispetto degli obblighi di finanza pubblica ordinariamente imposti al comparto, dovendo pertanto conseguire un saldo di competenza potenziata non negativo, fatti salvi gli effetti redistributivi che interverranno in corso d'anno. Diversamente dal decreto legislativo n. 138 del 2011 (articolo 16, comma 31), con il quale il legislatore ha inteso estendere le regole del Patto di stabilità interno ai Comuni compresi tra 1.001 e 5.000 abitanti a partire dal 2013, continuando quindi ad escludere da tali vincoli gli enti fino a 1.000 abitanti, la legge n. 243 del 2012 non prevede alcuna esenzione demografica sotto questo aspetto.

Alla luce di questo nuovo orientamento normativo, molte preoccupazioni vanno emergendo tra amministratori e operatori coinvolti, in particolare per quanto concerne la sostenibilità finanziaria dell'impatto che il nuovo vincolo di finanza pubblica determinerà sui bilanci dei Comuni di minori dimensioni, generalmente caratterizzati da un elevato grado di rigidità, tanto sul fronte delle entrate quanto sul versante delle spese. L'analisi dei bilanci evidenzia tuttavia come i Comuni più piccoli negli ultimi anni, pur esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno, abbiano comunque intrapreso un significativo percorso di efficientamento finanziario, in particolare sul versante della competenza. Basti pensare che a livello nazionale, dal 2012 al 2014, quasi si dimezza il numero di enti con saldo di competenza negativo, mentre in termini aggregati il saldo di competenza passa da 2 euro procapite nel 2012 a 59 euro procapite nel 2014.

GRAFICO 2
NUMERO DI COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI CON SALDO DI COMPETENZA NEGATIVO E VALORE PRO CAPITE AGGREGATO
Anni 2012-2014



Fonte: IFEL su dati Certificati Conto Consuntivo 2012-2014 (Campione: 1.486 su 1.994 Comuni con popolazione fino a 1.000 ab. al 31.12.2014)

Sebbene dalle informazioni sopra riportate si traggano indicazioni nel complesso piuttosto rassicuranti, un'analisi di maggiore dettaglio segnala sotto questo aspetto

gravi difficoltà per almeno 300 Comuni di minori dimensioni¹. Emerge quindi la necessità, secondo l’Anci, che il legislatore affronti adeguatamente il passaggio in questione, sia a livello nazionale che in ambito regionale, disciplinando appositi strumenti di ausilio che accompagnino i Comuni più piccoli in questa delicata fase di impatto con il nuovo saldo di finanza pubblica assegnato al comparto comunale.

TABELLA 3
APPLICAZIONE DEI SALDI EX LEGGE N. 243 DEL 2012 AI COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI NELL'ANNO 2014
Valori assoluti e percentuali – Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento

	MINORE DI -3%		MINORE DI -3%	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	-16.630.497	108.428	195	13%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	-41.073.263	276.027	493	33%
SALDO FINALE competenza	-38.388.349	148.949	268	18%
SALDO FINALE cassa	-131.090.667	353.696	654	44%
	COMPRESO TRA -3% e -1%		COMPRESO TRA -3% e -1%	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	-1.236.280	53.212	92	6%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	-1.086.375	43.437	77	5%
SALDO FINALE competenza	-990.362	33.889	59	4%
SALDO FINALE cassa	-980.793	41.295	72	5%
	COMPRESO TRA -1% e +1%		COMPRESO TRA -1% e +1%	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	256.998	117.766	211	14%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	23.599	47.376	85	6%
SALDO FINALE competenza	-59.602	40.168	68	5%
SALDO FINALE cassa	-32.454	30.770	51	3%
	COMPRESO TRA +1% e +3%		COMPRESO TRA +1% e +3%	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	2.169.247	96.315	170	11%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	1.504.871	58.293	107	7%
SALDO FINALE competenza	1.545.522	57.113	104	7%
SALDO FINALE cassa	1.198.650	43.027	76	5%
	MAGGIORE DI +3%		MAGGIORE DI +3%	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	68.948.847	429.786	818	55%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	81.143.426	380.374	724	49%
SALDO FINALE competenza	85.250.691	525.388	987	66%
SALDO FINALE cassa	102.671.120	336.719	633	43%
	TOTALE		TOTALE	
	EURO	POPOLAZIONE	N. COMUNI	IN % DEL TOTALE
TOTALE EQU. PARTE CORRENTE competenza	53.508.316	805.507	1.486	100%
TOTALE EQU. PARTE CORRENTE cassa	40.512.257	805.507	1.486	100%
SALDO FINALE competenza	47.357.899	805.507	1.486	100%
SALDO FINALE cassa	-28.234.144	805.507	1.486	100%

Fonte: IFEL su dati CCC 2014 (Campione: 1.486 su 1.994 Comuni con popolazione fino a 1.000 ab. al 31.12.2014)

¹ Nella tabella 3 sono 268 i Comuni fino a 1.000 abitanti con saldo di competenza negativo per un valore superiore al 3% delle entrate correnti accertate. Tuttavia, dal momento che il campione utilizzato nell’analisi copre il 75% dell’universo di riferimento, si ritiene ragionevole stimare in almeno 300 il numero di enti che potrebbero presentare le maggiori criticità indagate.

Tali forme di sostegno dovrebbero essere opportunamente estese ai Comuni nati da fusione a partire dal 2011, anch'essi finora esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno, non solo come premio per il percorso di innovazione istituzionale intrapreso, ma soprattutto in ragione dei maggiori costi che tale scelta inevitabilmente comporta nel medio periodo.

- *Gli emendamenti proposti dall'Anci*

Con l'obiettivo di porre rimedio alle principali criticità esaminate, l'Anci ha presentato alcune proposte emendative in Parlamento, sottoponendo le medesime all'attenzione del Governo in sede di confronto istituzionale.

Un primo emendamento propone una riserva finanziaria in favore degli enti che fino all'esercizio 2015 sono stati esclusi dal Patto di stabilità interno, ovvero Comuni fino a mille abitanti e Comuni nati da fusione a partire dall'anno 2011. In particolare, si prevede solo per l'anno 2016 che nel saldo di finanza pubblica assegnato al comparto comunale non siano considerate, per un limite massimo di 100 milioni, le spese effettuate dalle due tipologie di Comune tenute in considerazione. Tale riserva verrebbe finanziata dal *plafond* che il DDL Stabilità 2016 già destina alle spese per edilizia scolastica sostenute dagli enti locali, non comportando quindi oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Al fine di incentivare un effettivo utilizzo degli spazi concessi l'emendamento disciplina, contestualmente, un meccanismo sanzionatorio qualora l'ente beneficiario non utilizzi nell'anno di riferimento gli spazi finanziari ricevuti. Purtroppo, allo stato attuale dei lavori parlamentari, i fondi in questione sembrano essere stati destinati per altri scopi.

Una seconda proposta, che risulta invece inserita nel testo di legge, prevede che, in fase di regionalizzazione del saldo di finanza pubblica, la quota di spazi finanziari da non recuperare nel biennio successivo - eventualmente concessi dalla Regione - sia distribuita tenendo prioritariamente conto delle istanze avanzate dai Comuni minori e da quelli recentemente istituiti tramite fusione amministrativa. Dal momento che la presenza di tali enti risulta fortemente disomogenea lungo il territorio nazionale, l'emendamento esclude la previsione *ex ante* di parametri rispetto ai quali operare tale distribuzione, lasciando pertanto un opportuno margine di autonomia alla concertazione territoriale. Anche in tal caso la norma proposta non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e, come per l'emendamento precedente, si prevede un analogo meccanismo sanzionatorio per il mancato utilizzo degli spazi finanziari ottenuti.

Nelle more di una più generale opera di semplificazione delle comunicazioni contabili, sono inoltre auspicabili **alcune semplificazioni nella contabilità degli enti fino a 5 mila abitanti:**

- abolizione dell'obbligo di formulazione del Documento unico di programmazione, che per i Comuni minori è un'inutile anticipazione del bilancio pluriennale;
- limitazione del piano dei conti al quarto livello di dettaglio, anziché al quinto previsto dai nuovi principi contabili.

Resta infine di particolare importanza **l'abolizione del vincolo delle assunzioni** che l'attuale formulazione della Legge di Stabilità 2016 restringe al 25% del personale cessato. Tale vincolo penalizza in modo particolare gli enti minori.