



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

legautonomie
associazione autonomie locali

OSSERVAZIONI AI DDLL SU:
FUNZIONI FONDAMENTALI, CARTA DELLE AUTONOMIE,
PICCOLI COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

*(Delega al Governo per la individuazione e la allocazione **delle funzioni fondamentali**)*

3. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione;
- b) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica;
- c) nel rispetto delle competenze delle Regioni e al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, prevedere l'indicazione dei criteri per l'ottimale esercizio delle funzioni fondamentali, attraverso forme obbligatorie e strutturali di gestione associata.**
- d) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni, città metropolitane e province;
- e) considerare, nella individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e di adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;
- f) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza;
- g) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di

concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata;

h) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti e il raccordo tra enti locali, Regioni e Stato.

i) prevedere che gli Uffici territoriali di Governo svolgano specifiche attività volte a sostenere e agevolare il trasferimento delle funzioni stesse e delle relative risorse, concorrendo alle necessarie intese con il sistema delle Regioni e degli enti locali.

i) prevedere che fino al completamento del trasferimento di funzioni statali a Regioni ed enti locali, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato che devono essere conferite a Regioni ed enti locali siano concentrate provvisoriamente presso gli Uffici territoriali di Governo.

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della **“Carta delle autonomie”**

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

(Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a prevedere una disciplina degli organi di governo e degli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, in attuazione del titolo V della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi; qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative;

b) assicurare la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni e delle province, in relazione all'organizzazione, allo svolgimento e alla gestione delle

loro funzioni;

c) indicare, **nel rispetto delle competenze delle Regioni**, i principi sulle forme associative e, **ai fini del coordinamento della finanza pubblica**, per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni, tenendo presente il criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo, altresì, conto delle peculiarità dei piccoli comuni e dei territori montani **ai sensi dell'art. 44 della Costituzione**.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si ispira al principio della semplificazione della rappresentanza territoriale locale e si attiene ai seguenti criteri e indirizzi:

a) prevedere che ogni comune e provincia abbia i seguenti organi di governo:

1) una assemblea elettiva, composta da un numero di membri tale da temperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in relazione alla dimensione demografica dell'ente, con quello del contenimento della spesa pubblica, dotata di autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo, controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente;

2) un organo monocratico, eletto direttamente, con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo e dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, salva diversa previsione statutaria, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi; nei comuni, tale sovrintendenza si estende all'espletamento dei servizi di competenza statale e ai poteri di ordinanza al fine di salvaguardare la salute, l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;

3) un organo collegiale esecutivo, composto da un numero di membri proporzionale rispetto all'organo assembleare, nominati dall'organo monocratico su base fiduciaria **anche al di fuori dei componenti dell'assemblea**, con compiti di proposta ed impulso

nei confronti dell'assemblea elettiva e di resoconto sulla propria attività, di collaborazione con l'organo monocratico e competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi e con competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

nota: questa disposizione rimanda evidentemente ai decreti delegati la disciplina puntuale sulla composizione delle giunte e sulle eventuali incompatibilità. Legautonomie ritiene che l'attuale normativa del testo unico che prevede l'incompatibilità tra carica di assessore e carica di consigliere nei Comuni sopra 15.000 abitanti va mantenuta, così come va mantenuta la possibilità di nominare assessori esterni al Consiglio stesso. Si tratta di una disposizione funzionale al mantenimento della stabilità politica dei governi locali e coerente con il mandato elettorale del Sindaco o Presidente di Provincia ricevuto direttamente dal corpo elettorale, e con il ruolo riservato alla giunta e agli assessori di organi di collaborazione con il Sindaco o Presidente di Provincia. Legautonomie ritiene che vada mantenuta anche l'attuale disposizione per i Comuni sotto i 15.000 abitanti.

b) prevedere strumenti di salvaguardia delle esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali dei comuni e delle province con la definizione delle fattispecie di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato; individuare gli strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di responsabilità politica e amministrativa degli organi di governo nelle ipotesi di violazione dell'ordinamento;

- c) prevedere che gli strumenti di cui alla lettera b) trovino applicazione anche nei confronti degli organi di governo degli altri enti locali e delle forme associative;
- d) mantenere ferme le misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi e negli apparati degli enti locali, degli organi di decentramento comunale, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e delle aziende speciali dei comuni e dalle province;
- e) estendere le misure di contrasto di cui alla lettera d) agli organi delle società partecipate interamente o in modo prevalente dai comuni e dalle province per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- f) disciplinare i diritti di elettorato passivo alle cariche di governo dei comuni e delle province, mantenendo ferme le disposizioni in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione e prevedendo la sussistenza:
- 1) di cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;
 - 2) di cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli amministratori locali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione;
- g) definire lo status degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione, mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;
- h) disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, **trasparenza** anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa;
- i) prevedere strumenti di conciliazione preventiva del contenzioso tra gli enti locali e tra questi e le amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici, individuandone a tale fine le sedi istituzionali, le procedure e le garanzie, anche di partecipazione;
- l) prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da amministratori locali ~~eletti~~; **(il riferimento va tolto per ricompredervi anche assessori nominati al di fuori dei Consigli)**
- m) prevedere strumenti di partecipazione popolare in forma singola e associata ai processi decisionali amministrativi e di governo degli enti locali, a garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e in attuazione del principio di democraticità, prevedendo, altresì, strumenti di autocorrezione, di conciliazione e di garanzia delle situazioni soggettive dei singoli;
- n) disciplinare, anche a garanzia della legittimità degli atti, i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio, negli ambiti di competenza statale, di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte degli enti locali, di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo o sulla base di una sua decisione, apprestando congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione;
- o) stabilire criteri in materia di costituzione e partecipazione dei comuni, delle province e degli altri enti locali, a società di capitale, al fine di limitarne il ricorso a quelle il cui l'oggetto sociale sia esclusivamente finalizzato alla prestazione diretta di servizi a favore dei cittadini, ovvero alla erogazione di servizi strumentali all'esercizio

delle funzioni dell'ente, fissando anche criteri generali per la composizione degli organi societari;

p) definire i principi del sistema e della struttura del bilancio di previsione, del bilancio consolidato e del rendiconto della gestione degli enti locali, in modo da garantire in tutto il territorio la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie ed il consolidamento dei conti pubblici, nonché di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati, tenuto conto della necessaria armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle regioni;

q) definire i principi diretti a garantire la corretta gestione delle entrate e delle spese e l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, nonché i principi in materia di competenza degli organi di governo dell'ente locale alla istituzione, ordinamento e determinazione delle aliquote dei tributi e alla disciplina delle tariffe dei servizi pubblici, con misure derogatorie nei caso in cui vengano attivati controlli sostitutivi; definire i principi diretti ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, attraverso indicatori per la verifica della sussistenza o meno di condizioni di deficit strutturale;

r) definire i principi in materia di revisione economico-finanziaria, evidenziando la primaria funzione di collaborazione con gli organi dell'ente e le responsabilità, **prevedere** una differenziazione per classi demografiche, **garantire professionalità ed indipendenza; stabilire la composizione, la durata in carica ed i compensi; definire i rapporti con la Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti.**

s) prevedere nei confronti degli amministratori degli enti locali, dei dirigenti, ~~dei dipendenti~~, dei collaboratori esterni e dei revisori dei conti, coinvolti in accertati squilibri di bilancio degli enti locali, misure incidenti anche sullo *status* di amministratore pubblico, sui rapporti di lavoro e di collaborazione, nonché sugli incarichi presso l'ente;

Questa norma va meglio definita poiché uno squilibrio di bilancio non significa dissesto e può essere persino programmato, inoltre si nutrono perplessità sul riferimento ai dirigenti perché essi già oggi rispondono in via esclusiva della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione in relazione agli obiettivi dell'ente e sono sottoposti a valutazione come disciplinato dall'attuale Testo unico delle leggi sull'ordinamento locale. Anche il termine "coinvolti" è troppo vago e impreciso mentre andrebbe previsto un diretto e inequivocabile collegamento tra accertamento della responsabilità e sanzione.

t) definire, i principi in materia di indebitamento degli enti locali, di affidamento e svolgimento del servizio di tesoreria;

u) prevedere una disciplina del risanamento di province e comuni in stato di dissesto finanziario che garantisca in tempi brevi il ripristino della normale funzionalità dell'ente locale attraverso procedure semplificate per la rilevazione ed estinzione dei debiti che tenga conto dei seguenti criteri:

1) affidare ad un organo di nomina statale la gestione del risanamento;

2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento; prevedere una rapida rilevazione della massa passiva; prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria; limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la definizione e la

estinzione delle passività;

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della dotazione organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

v) al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, individuare i principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni ai quali si adeguano, tenuto conto delle rispettive peculiarità **e nell'esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare**, gli ordinamenti dei comuni, delle province e degli altri enti locali; prevedere una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa;

z) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale; prevedere strumenti di integrazione nel sistema informativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

aa) prevedere, nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica, la soppressione o l'accorpamento, da parte dello Stato e delle regioni secondo la rispettiva competenza legislativa, degli enti intermedi, agenzie od organismi comunque denominati titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni fondamentali allocate ai comuni, alle province e alle città metropolitane secondo criteri di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

5. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

6. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è abrogato.

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per la adozione della "Carta delle autonomie locali")

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina. Le disposizioni in materia di enti locali restano in vigore se non esplicitamente abrogate.

2. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali.

3. Entro il 30 giugno 2010 ovvero entro sei mesi dall'approvazione dei decreti legislativi al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un

Codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali, il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e 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 del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recepite nel codice e nelle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.
4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro trenta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta; qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.
5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Misure a favore dei piccoli comuni

In merito al ddl delega relativo alle "Misure a favore dei piccoli comuni", Legautonomie esprime un giudizio positivo sull'intenzione del governo di intervenire con misure di semplificazione sugli adempimenti e sull'organizzazione dei piccoli enti, e con l'introduzione di incentivi fiscali a favore delle popolazioni dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 ab..

Come citato anche nella relazione illustrativa, il provvedimento intende raccogliere i contenuti della proposte di legge a favore dei comuni marginali e montani, approvate nelle passate legislature con voto pressoché unanime alla Camera nella XIV legislatura e al senato nella XV.

Legautonomie aveva espresso anche allora un giudizio positivo sulla volontà del parlamento di trovare soluzioni per il sostegno del tessuto istituzionale rappresentato dai comuni di piccole dimensioni, ma riteneva l'impianto insufficiente a garantire il rilancio delle attività economiche e il mantenimento delle popolazioni nei territori marginali e rurali.

La frammentazione del sistema comunale e la conseguente incapacità dei piccoli enti di provvedere in modo soddisfacente alla qualità della vita della popolazione residente, deve essere affrontato, secondo Legautonomie, attraverso una forte incentivazione dell'associazionismo tra piccoli comuni.

Nei territori marginali e montani provvedimenti come quelli previsti nel ddl delega rischiano di essere inadeguati e insufficienti per consentire ad un comune di poche centinaia di abitanti di garantire i servizi primari ai cittadini.

Se l'intenzione del governo è quella di predisporre un provvedimento organico a favore dei piccoli comuni occorre recuperare anche altri aspetti dei provvedimenti menzionati nella relazione introduttiva.

In generale occorrerebbe un'impostazione diversa del disegno di legge basata non solo in termini di incentivazioni quanto piuttosto in termini di garanzie circa il mantenimento anche nei piccoli comuni di livelli essenziali di prestazione di servizi, si fa riferimento in modo particolare ai servizi relativi all'istruzione, all'assistenza sociale, ai servizi di interesse generale quali quelli postali e quelli connessi alla mobilità.

Articolo 1

(Finalità e definizione di piccoli comuni)

1. Nei confronti dei piccoli comuni, la presente legge ha lo scopo di introdurre semplificazioni procedurali ed organizzative, nonché incentivi fiscali per la popolazione **e misure volte a garantire l'erogazione di servizi connessi con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art.117 2° comma lett. m della Costituzione) e quelli connessi alla mobilità e all'accesso ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione attraverso la banda larga e l'innovazione tecnologica.**

2. Le regioni, nell'ambito delle funzioni ad esse riconosciute dal titolo V della parte seconda della Costituzione, possono definire ulteriori interventi per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1.

3. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente pari od inferiore a cinque mila abitanti, calcolata alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica.

4. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibili con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Articolo 2

(Misure organizzative a favore dei piccoli comuni)

1. Lo Stato e le regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, sentite anche le associazioni rappresentative degli enti locali, promuovono iniziative per favorire la gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali nei piccoli comuni ai sensi 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".

2. Nei piccoli comuni le funzioni di **controllo di gestione** e di valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi sono disciplinate a livello regolamentare da ciascun ente e possono essere affidate a un organo monocratico interno o a un soggetto esterno all'ente **con garanzie di professionalità.**

Articolo 4

(Semplificazione documenti finanziari e contabili)

1. Per i piccoli comuni i documenti contabili relativi al bilancio annuale ed al bilancio pluriennale, di cui agli articoli 165 e 171 del Testo unico, nonché i documenti contabili relativi al rendiconto della gestione, di cui al titolo VI della parte seconda del Testo unico, sono adottati secondo schemi semplificati, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. Per i piccoli comuni è facoltativa l'applicazione dell'articolo 229 del Testo unico. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge sono approvati un modello semplificato di bilancio di previsione ed un modello semplificato di rendiconto, ai sensi dell'articolo 160 del Testo unico.

2. Per i piccoli comuni la relazione previsionale e programmatica, di cui all'articolo 170 del Testo unico, è adottata in forma semplificata, assicurando la presenza delle informazioni essenziali sulle risorse, i programmi ed i progetti dell'ente. Le disposizioni

di cui agli articoli 11, 13 e 14 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, non si applicano ai piccoli comuni, i quali provvedono all'indicazione nella relazione previsionale e programmatica delle opere pubbliche da realizzare, dei relativi costi, risorse disponibili e tempi di realizzazione. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge è approvato uno schema semplificato di relazione previsionale e programmatica, ai sensi dell'articolo 160 del Testo unico.

3. Nei piccoli comuni è facoltativa l'applicazione dell'articolo 197 del Testo unico.

Osservazioni all'Art.4

E' positiva la semplificazione dei modelli contabili di bilancio e di rendiconto. Deve comunque essere abbandonata la suddivisione del bilancio e del rendiconto in servizi decisi a livello centrale (attualmente i modelli contabili prevedono una suddivisione per tutti gli enti della spesa in 52 servizi che non trovano corrispondenza con l'organizzazione dell'ente). La diversa tipologia dei servizi erogati deve trovare, ai fini informativi, una sua autonoma collocazione nei modelli contabili.

Rendere facoltativo il conto economico (ora è già tale per i Comuni fino a 3.000 abitanti), non è una semplificazione. Non è infatti possibile effettuare le variazioni al conto del patrimonio senza prima predisporre il conto economico.

Per la relazione previsionale e programmatica sono sufficienti le indicazioni contenute nel comma 2. L'esperienza di questi anni dimostra che gli enti si limitano a compilare lo schema che ripropone cifre già contenute nel bilancio senza alcuna informazione aggiuntiva sulla manovra che si intende attuare e sugli obiettivi gestionali.

Articolo 5

(Disposizioni in materia di segretari comunali)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo volto alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei piccoli comuni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere la istituzione, mediante convenzione, di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni limitrofi, **anche di popolazione superiore a cinque mila abitanti**, per un numero non superiore a quattro, la cui popolazione complessiva sia non superiore a dieci mila abitanti, ferma restando l'attribuzione della funzione di segreteria unificata all'unione di comuni, ove costituita. Resta, altresì, ferma la disciplina attualmente vigente in materia di convenzioni del servizio di segreteria per i comuni che non rientrano nei parametri del presente capoverso;
- b) riordinare i compiti e le funzioni del segretario comunale in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a);
- c) ampliare le responsabilità del segretario comunale in servizio presso la sede unificata;
- d) attribuire al segretario comunale in servizio presso la sede unificata le funzioni di controllo interno ~~e di gestione~~ nonché di regolarità dell'azione amministrativa.

Osservazioni all'ART.5

E' rivalutato il ruolo dei segretari comunali.

Deve essere chiarito cosa comprende la funzione di controllo interno (Si vuole tornare al controllo di legittimità sugli atti ?).

Non è accettabile l'affidamento del controllo di gestione (contraddizione con il comma 3 dell'articolo precedente) e tantomeno quella di regolarità dell'azione amministrativa che comunque deve essere coordinata con quella affidata all'organo di revisione di controllo della regolarità amministrativa e contabile.

Articolo 7

(Fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni. Requisiti per l'accesso e l'utilizzo)

7. La dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata ogni anno dalla legge finanziaria.

8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

9. Le misure del presente articolo riguardano i piccoli comuni compresi in una delle seguenti tipologie:

a) comuni il cui territorio presenta significativi fenomeni di dissesto idrogeologico ed è interessato da rilevanti criticità ambientali;

b) comuni in cui si registrano evidenti situazioni di marginalità economica o sociale, con particolare riguardo a quelli nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto agli ultimi due censimenti;

c) comuni caratterizzati da specifici parametri di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

d) comuni siti in zone, in prevalenza montane o rurali, caratterizzate da difficoltà di comunicazione ed estrema perifericità rispetto ai centri abitati di maggiori dimensioni, ovvero il cui territorio è connotato da particolare ampiezza e dalla frammentazione dei centri abitati;

e) comuni comprendenti frazioni che presentano le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c) e d); nei casi di cui alla presente lettera gli interventi previsti dalla presente legge in favore dei piccoli comuni sono riservati alle predette frazioni.

10. I piccoli comuni nei quali si registra un'elevata densità di attività economiche e produttive, ~~anche per la vicinanza a grandi centri metropolitani~~, non beneficiano delle agevolazioni finanziarie previste dalla presente legge.

11. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, è definito, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'elenco dei piccoli comuni ai sensi dei commi 9 e 10 del presente articolo **nonché le modalità del suo aggiornamento**. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro un mese dalla data di

assegnazione. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, il decreto può essere comunque adottato.

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane DISEGNO DI LEGGE

Articolo 2

(Individuazione delle aree metropolitane ed istituzione delle città metropolitane)

1. Le aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli coincidono, salva diversa statuizione della regione, con il territorio delle rispettive province.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane di cui al comma 1. L'iniziativa spetta, alternativamente, al comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei comuni della provincia che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione della città metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della regione. Si osservano i seguenti principi e indirizzi:

a) il territorio della città metropolitana può coincidere con il territorio della relativa provincia; in caso di non coincidenza si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;

b) l'istituzione della città metropolitana comporta la soppressione della relativa amministrazione provinciale; la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; il decreto delegato istitutivo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge;

c) la città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi;

d) lo statuto metropolitano è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo, di cui al successivo comma 4, indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;

e) lo statuto della città metropolitana definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali;

f) sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* strutturale è del trenta per cento;

g) per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità

organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

3. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni e della giustizia, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui alla lettera f) del comma 2, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352, in quanto compatibili.

4. Ai fini della applicazione del comma 2, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di otto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa, e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 4, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

6. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dal presente articolo, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni ~~comunal~~ **di area vasta** senza nuovi o maggiori oneri; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere

definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessata, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

9 dicembre 2008