



## **NOTA**

**Semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni,  
soprattutto di piccole dimensioni**

*Tavolo tecnico-politico  
Conferenza Stato – Città ed autonomie locali  
Roma, 31 gennaio 2019*

Nel documento unitario che ANCI e UPI hanno portato nella Conferenza Stato – Città ed autonomie locali dello scorso 8 novembre 2018 per l'avvio del *“Tavolo tecnico politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni”* è stato messo in evidenza il legame tra il riordino su singoli aspetti della disciplina degli enti locali e l'esigenza di un più sistematico intervento di riordino complessivo delle disposizioni statali sull'ordinamento degli enti locali attraverso la revisione del TUEL.

Occorre pertanto definire le linee guida per un disegno di legge che contenga puntuali disposizioni di modifica della normativa vigente nelle materie indicate e di una chiara delega al Governo per la revisione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) che consenta di riordinare in un unico corpo normativo le profonde modifiche intervenute nella legislazione statale sugli enti locali.

L'ordinamento degli enti locali, infatti, soprattutto negli ultimi anni, è stato caratterizzato da interventi emergenziali ed extra ordinem, che necessitano oggi di essere rivisti nella prospettiva di dare certezza e stabilità all'ordinamento di tutte le autonomie locali previste nella Costituzione.

Il nuovo TUEL si deve configurare come una vera e propria “Carta delle autonomie locali” nella quale si dà finalmente attuazione coerente ai principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono Comuni, Province e Città metropolitane quali istituzioni costitutive della Repubblica e si definisce chiaramente chi fa cosa, individuando le funzioni fondamentali che fanno capo ad ogni livello di governo locale, in tutto il territorio nazionale, nelle regioni ordinarie come nelle regioni a statuti speciale, anche di fronte alla prospettiva dell'avvio dei processi di regionalismo differenziato.

### ***La semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni***

L'evoluzione legislativa degli ultimi anni (di origine nazionale, regionale o europea) ha previsto una moltiplicazione di adempimenti in diversi settori dell'amministrazione che, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, rischia di ingessare l'attività amministrativa e la cura degli interessi delle comunità territoriali rappresentate.

Ciò è avvenuto per la contabilità e i controlli, per i vincoli introdotti nell'organizzazione e nella gestione del personale, per la disciplina degli acquisti e dei contratti pubblici, per le normative tecniche di settore, per le discipline di regolazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici di rilevanza economica, per le prescrizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, per i processi di digitalizzazione dei servizi e delle attività informative, per le nuove regole europee sulla privacy.

Nella maggior parte dei casi, le normative introdotte impongono adempimenti organizzativi a tutte le pubbliche amministrazioni, con una clausola di invarianza di spesa, senza differenziare

l'intervento tra le amministrazioni di grande e piccola dimensione, e prevedendo soltanto una eventuale facoltà di esercizio associato delle funzioni strumentali, conoscitive e di controllo da parte degli enti più piccoli.

Occorrerebbe invece avviare un'azione di profonda semplificazione degli adempimenti per fare in modo che le pubbliche amministrazioni, innanzitutto quelle più piccole e meno organizzate, si concentrino sulle funzioni di amministrazione attiva e sulla cura degli interessi pubblici, come per esempio è espresso chiaramente nelle linee guida sui fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni per le quali il personale addetto a funzioni strumentali e di controllo non dovrebbe sperare il 15% della spesa relativa alle loro dotazioni organiche, scegliendo tra queste possibili opzioni:

- una differenziazione degli obblighi tra gli enti di grande dimensione e di piccola dimensione, prevedendo i casi in cui questi ultimi possano essere del tutto esonerati dagli adempimenti imposti dalle leggi, a partire dalle indicazioni proposte nel documento ANCI;
- la previsione per gli enti di piccole dimensioni (sotto i 5000 abitanti) dell'obbligo di adempiere le prescrizioni imposte dalle leggi sulle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo in forma associata, avvalendosi delle strutture e del personale individuati nell'ambito delle Assemblee dei sindaci delle province o delle Conferenze metropolitane.

### ***La semplificazione degli oneri e la transizione digitale della PA***

La semplificazione degli oneri amministrativi e contabili per Comuni di piccole dimensioni è strettamente legata alla "transizione digitale" che sta interessando tutta la pubblica amministrazione e che impone la creazione di centri di competenza e di professionalità adeguate in ambito provinciale e metropolitano (e non solo a livello regionale) a servizio di tutte le istituzioni locali.

La pubblica Amministrazione Italiana è in posizione critica rispetto agli altri Paesi sviluppati nel processo di transizione digitale e della fornitura e gestione dei dati. La tenuta di una corretta e trasparente contabilità, la gestione delle informazioni, l'organizzazione delle attività rivolte al risultato e non all'adempimento dovrebbero essere temi che su cui valutare ogni dirigente e la performance dell'ente.

La semplificazione degli oneri e delle procedure non può comportare rinuncia indotta all'esercizio delle funzioni istituzionali fondamentali e alla sana gestione della contabilità.

Le realtà piccole devono essere tolte dalla "solitudine" in cui operano e messe "in rete" con servizi comuni e trasversali che consentano di liberare risorse da concentrare sulle funzioni fondamentali.

Il grande numero di data center negli enti locali mette in evidenza la separatezza e l'individualismo in tutte le funzioni, anche quelle minute e trasversali (paghe al personale,

anagrafe, certificazioni, uffici relazioni con il pubblico, trasparenza, anticorruzione, privacy, pari opportunità, OIV ...).

In questa prospettiva, la digitalizzazione non è un fine, ma uno strumento fondamentale per la revisione e la semplificazione dei processi e degli assetti organizzativi. Le Province possono accompagnare tale processo con personale specializzato e funzionale allo scopo.

La vera spending review a livello locale passa per la specializzazione e l'aggregazione delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo a livello provinciale e metropolitano e non per la moltiplicazione degli oneri a tutti gli enti locali: si supera la visione del singolo ente per una strategia di aggregazione che deve portare anche ad economie di spesa e miglioramento dei servizi.

Anche i controlli della Corte dei Conti possono essere riorientati in questo senso, superando i controlli sui tetti di spesa e sugli adempimenti degli enti locali, per favorire un processo di semplificazione e di responsabilizzazione del sistema di governo locale in cui gli enti che "non sono attivi" sui processi di digitalizzazione, riorganizzazione e semplificazione devono trovare un richiamo e un accompagnamento collaborativo.

### ***Le norme di revisione per la semplificazione degli adempimenti nel TUEL***

Sulla base di quanto detto nei paragrafi precedenti si evidenziano alcuni interventi di semplificazione che possono essere introdotti con modifiche puntuali del TUEL.

- Nelle disposizioni generali del TUEL è opportuno inserire norme che individuino le assemblee dei sindaci e le conferenze metropolitane come sedi di collaborazione tra gli enti locali ai fini del concorso alla programmazione regionale anche con riguardo alle forme associative comunali (articolo 4, comma 4, e articolo 5, comma 2).
- In materia di controlli, nelle disposizioni generali, è opportuno aggiornare l'articolo 11 del TUEL esplicitando che le funzioni strumentali e di controllo (quali il difensore civico, il responsabile anticorruzione e trasparenza, l'OIV, il responsabile per la transizione digitale, il revisore dei conti, ...) sono svolte nei comuni sotto i 5000 abitanti in forma associata in ambito provinciale e metropolitano insieme alle Province e alle Città metropolitane.
- Relativamente alle funzioni conoscitive occorre inserire nell'articolo 12 del TUEL una norma chiara per cui "è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di richiedere a Comuni, Province e Città metropolitane informazioni e dati già in possesso di altre amministrazioni". Per tutti gli enti locali l'accesso alle banche dati è gratuito quando l'utilizzazione del dato è necessaria allo svolgimento dei loro compiti istituzionali. La trasmissione dei dati ad autorità di vigilanza (come l'ANAC, la RGS, il MEF, ...) assorbe ogni altro obbligo di trasparenza ed è l'autorità vigilante che riceve la comunicazione che si farà carico della diffusione delle informazioni contenute negli archivi nazionali. I

Comuni non capoluogo di provincia esercitano le funzioni informative, conoscitive e statistiche in forma associata con le Province e le Città metropolitane.

- E' essenziale rivedere la disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità degli amministratori locali con un intervento coerente nell'ambito del TUEL (articoli 55-70) che ricomprenda tutte le fattispecie oggi disperse in diverse leggi.
- E' altresì essenziale superare la disparità di trattamento relativamente alle norme del TUEL sullo status degli amministratori provinciali e metropolitani (articoli 77- 87).
- Occorre superare la disposizione del TUEL relativa alla comunicazione dei dati del personale al Ministero dell'Interno, coordinando gli oneri relativi a quelli previsti per il conto annuale gestito da RGS (articolo 95).
- Occorre rivedere in modo organico e semplificare le disposizioni del titolo VI del TUEL sui CONTROLLI (articoli 124- 148-bis).
- Occorre rivedere l'articolo 161 del TUEL per coordinarlo con quanto previsto nella legge di bilancio 2019 in merito alle comunicazioni alla BDAP.
- Occorre rivedere in modo coerente le disposizioni sugli enti locali strutturalmente deficitari dissesto, predissesto (articoli 242-269 del TUEL).