

## **SCHEMA DISEGNO DI LEGGE**

### Misure a favore dei piccoli comuni

#### Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge reca "le misure a favore dei piccoli comuni" e contiene norme dirette ad introdurre semplificazioni procedurali ed organizzative a favore dei comuni (cosiddetti "piccoli") la cui popolazione sia pari o inferiore a cinque mila abitanti.

Si tratta di un disegno di legge che consta di otto articoli.

L'articolo 1 individua le finalità dell'iniziativa e la definizione di piccoli comuni.

L'articolo 2 introduce misure organizzative semplificate a favore dei piccoli comuni.

L'articolo 3 consente al sindaco l'espletamento consecutivo del terzo mandato.

L'articolo 4 introduce la semplificazione dei documenti finanziari e contabili.

L'articolo 5 concerne la delega al Governo per la emanazione di un decreto legislativo specifico per il ruolo dei segretari comunali nei piccoli comuni.

L'articolo 6 disciplina il riequilibrio anagrafico nei piccoli comuni.

L'articolo 7 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 8 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Il testo del disegno di legge tiene conto della peculiare distribuzione della popolazione sul territorio del nostro Paese (i comuni con residenti inferiori a cinque mila abitanti sono attualmente cinque mila ottocentoquaranta, pari al 70,86 % del totale) e del costante fenomeno di spopolamento dovuto anche all'invecchiamento della popolazione.

Con il presente disegno di legge si individuano i "piccoli comuni" (articolo 1) e si introducono misure di semplificazione organizzative a favore dei piccoli comuni nell'ambito della valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi, delle competenze del responsabile del procedimento per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti dei lavori pubblici ed anche misure di semplificazione procedurali in importanti settori (articolo 2).

Al fine di non disperdere la professionalità e l'esperienza maturata dai sindaci e di ovviare anche alle difficoltà di reperire nei piccoli comuni candidati alla carica sindacale si introduce una deroga alla limitazione della durata del mandato del sindaco

ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo la possibilità per i sindaci di espletare solo nei piccoli comuni un terzo mandato consecutivo (articolo 3).

In considerazione delle limitate risorse umane e tecniche in dotazione ai piccoli comuni viene prevista la possibilità che alcuni documenti finanziari e contabili previsti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, vengano adottati secondo schemi semplificati, che permettono comunque di effettuare una rilevazione di elementi necessari per il consolidamento dei conti pubblici (articolo 4).

Il disegno di legge reca inoltre, la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo volto a razionalizzare, per i piccoli comuni, la figura del segretario comunale, individuando tra i criteri direttivi quello della costituzione della segreteria unificata con relativo riordino delle funzioni (articolo 5).

In materia di stato civile viene introdotta una previsione per permettere ai genitori residenti nei piccoli comuni che la dichiarazione di nascita dei figli venga acquisita agli atti dello stato civile come avvenuta nel comune di propria residenza, anche quando si sia verificata in un altro comune. Tale previsione è finalizzata a favorire il riequilibrio anagrafico per le ipotesi di nascita presso strutture sanitarie o altri presidi medici allocati in un comune diverso da quello di residenza dei genitori (articolo 6).

## Relazione tecnica

Le disposizioni in esame non possono determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (articolo 7).

## Relazione tecnico-normativa (ATN)

### 1. Aspetti Tecnico-Normativi in senso stretto:

a) necessità dell'intervento normativo;

*l'intervento appare necessario al fine di dare attuazione all'articolo 114, comma 1, della Costituzione, quanto ad introdurre misure specifiche volte a disciplinare le procedure e gli assetti organizzativi dei comuni la cui popolazione sia pari o inferiore a cinque mila abitanti;*

b) analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;

*l'intervento incide sulle disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;*

c) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;

*nessun contrasto, trattandosi di intervento legislativo in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali;*

d) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;

*l'intervento legislativo si mantiene negli ambiti della potestà legislativa statale e rispetta le competenze delle regioni ordinarie e di quelle a statuto speciale;*

e) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;

*il disegno di legge è volto a definire i "piccoli comuni" ed introduce misure a sostegno degli stessi sotto il profilo dell'attività organizzativa e della semplificazione dei procedimenti amministrativi secondo i principi di sussidiarietà e di adeguatezza;*

f) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione;

*nessuna rilegificazione da rilevare. Non sussistono possibilità di delegificazione;*

### 2. Elementi di Drafting e linguaggio normativo:

a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;

*nulla da rilevare;*

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

*i riferimenti normativi riportati nel testo sono corretti;*

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

*è stata utilizzata la tecnica della novella per le seguenti tematiche:*

*- definizione e disciplina dei "piccoli comuni";*

*- articolo 51 del testo unico delle sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;*

*- razionalizzazione del ruolo dei segretari comunali;*

*- semplificazioni procedurali ed organizzative;*

*- semplificazioni di contabilità finanziaria e di natura contabile;*

d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo;

*nulla da rilevare.*

## Relazione AIR

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi:

a) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;

*non esiste una normativa specifica differenziata per i comuni di più modeste dimensioni tranne qualche intervento di settore o in materia di patto di stabilità interno;*

b) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;

*il quadro ordinamentale degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non distingue i comuni in base alla dimensione territoriale;*

c) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo; *necessità di promuovere misure per il sostegno e la valorizzazione di aree caratterizzate da un sempre più crescente spopolamento e da un progressivo impoverimento. Queste realtà vivono un processo di invecchiamento della popolazione e di calo demografico con il conseguente impoverimento del tessuto produttivo, sociale ed ambientale. Da tempo si discute di differenziare gli ordinamenti di comuni in relazione ai principi di sussidiarietà e adeguatezza;*

d) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;

*le problematiche delineate necessitano, per essere superate, dell'adozione da parte dei piccoli comuni di organiche politiche di sviluppo locale per realizzare, al meglio, l'attuazione del decentramento, il mantenimento dei livelli minimi dei servizi pubblici essenziali per non perdere competitività territoriale. Tali obiettivi rappresentano un investimento per il rilancio sociale ed economico e per la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale di queste aree anche mediante interventi di semplificazione dei procedimenti amministrativi volti a rendere più agevole, efficiente ed efficace l'erogazione dei servizi alle comunità locali, pur nel rispetto dei principi e delle procedure generali che connotano l'organizzazione ed il funzionamento delle autonomie territoriali;*

e) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio;

*i sindaci, i segretari comunali, i responsabili degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti dei lavori pubblici, i residenti.*

Sezione 2. Le procedure di consultazione:

*le problematiche da risolvere sono state approfondite nel ciclo di audizioni informali che hanno riguardato i rappresentanti del sistema delle autonomie e degli enti locali.*

Sezione 3. La valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»):

*si è esclusa la valutazione dell'opzione del non intervento per la necessità di dotare il nostro ordinamento di norme specifiche che consentano ai piccoli comuni di poter amministrare adeguatamente.*

Sezione 4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio:

*nulla da rilevare. E' la prima volta che si ricorre ad un intervento regolatorio in materia di piccoli comuni.*

Sezione 5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta:

a) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;

*nulla da rilevare, tuttavia, gli effetti risiedono nell'adozione di misure di semplificazione amministrativa e di organizzazione, nell'attuazione di politiche di sviluppo locale e nella valorizzazione del territorio;*

b) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio – lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziano i relativi vantaggi collettivi netti;

*la razionalizzazione del ruolo dei segretari comunali costituisce un vantaggio per l'attività amministrativa locale. Ciò è reso possibile attraverso l'istituzione, mediante convenzione, di una segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni. Ne discende il riordino dei compiti e delle funzioni del segretario comunale in servizio presso la sede unificata, l'ampliamento delle relative responsabilità, nonché*

*l'attribuzione al medesimo delle funzioni di controllo interno, di gestione e di regolarità dell'azione amministrativa. Sull'attività dei piccoli enti locali incidono positivamente la semplificazione di contabilità finanziaria e altre semplificazioni di natura documentale.*

c) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero di tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi "costi amministrativi" posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. La metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati, legati agli OI, dovrà preferibilmente riferirsi allo EU Standard Cost Model, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei;

*rilevano gli obblighi informativi riguardanti, in materia di stato civile, il riequilibrio anagrafico;*

d) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;

*nulla da rilevare;*

e) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.);  
*si potrà registrare un migliore e più efficiente funzionamento delle amministrazioni locali ed un moderato incremento dei redditi.*

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese:

*gli interventi promossi sono diretti a far sì che i piccoli comuni non perdano competitività territoriale.*

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio:

- a) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;  
*i soggetti destinatari dell'intervento regolatorio sono principalmente amministratori e dipendenti comunali;*
- b) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;  
*nulla da rilevare;*
- c) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;  
*nulla da rilevare;*
- d) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR;  
*nulla da rilevare.*

## **DISEGNO DI LEGGE**

### Articolo 1

#### *(Definizione di piccoli comuni)*

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

## 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 valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi sono disciplinate a livello regolamentare da ciascun ente e sono affidate a un organo monocratico interno o a un soggetto esterno all'ente, che le svolge in conformità ai criteri e ai parametri stabiliti dall'organismo centrale previsto dalle disposizioni di legge sull'ordinamento e sull'ottimizzazione della produttività del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

3. In conformità con l'articolo 10, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nei piccoli comuni le competenze del responsabile del procedimento per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti di lavori pubblici sono attribuite al responsabile dell'ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove ciò non sia possibile, secondo quanto disposto dal regolamento comunale le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare. In ogni caso, il responsabile del procedimento deve essere un dipendente di ruolo o a tempo determinato, secondo la normativa vigente.

### Articolo 3

*(Espletamento del terzo mandato consecutivo dei sindaci)*

1. All'articolo 51 del Testo unico è aggiunto, infine, il seguente comma:

"3-*bis*. Nei comuni con popolazione pari od inferiore a cinque mila abitanti, calcolati in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale, è consentito al sindaco lo svolgimento di un terzo mandato consecutivo. In tal caso non si applica il comma 3."

## 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. Non si applica ai piccoli comuni l'articolo 197 del Testo unico in materia di modalità del controllo di gestione.

## Articolo 5

### *(Disposizioni in materia di segretari comunali)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'interno, per i rapporti con le Regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri 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 al comma 3, un decreto legislativo volto alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei piccoli comuni.
2. Lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1, è trasmesso per i pareri al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da rendere entro quarantacinque giorni dalla trasmissione dello schema medesimo. Qualora il termine per l'espressione dei pareri decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.
3. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) ferma restando l'attribuzione della funzione di segreteria unificata all'unione di comuni, ove costituita, prevedere la istituzione, mediante convenzione, di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni limitrofi, per un numero non superiore a quattro, la cui popolazione complessiva sia non superiore a dieci mila abitanti. 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.

## Articolo 6

### *(Riequilibrio anagrafico)*

1. Per favorire il riequilibrio anagrafico nei piccoli comuni, il Governo è autorizzato ad apportare all'articolo 30 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, le modifiche e le integrazioni necessarie affinché le nascite registrate, ai sensi del predetto articolo 30, comma 7, nel comune di residenza dei genitori o di uno di essi, siano considerate, ai soli fini statistici, come avvenute in quest'ultimo comune.

## Articolo 7

### *(Clausola di invarianza della spesa)*

1. All'attuazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 8  
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.