

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

della proposta di legge regionale: **Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alle leggi regionali 68/2011, 22/2015, 70/2015, 9/2016.**

### **Premessa**

La proposta di legge ha l'obiettivo di effettuare alcuni interventi necessari e non rinviabili, in materia di cooperazione finanziaria Regione-enti locali, contributi ai piccoli comuni disagiati e alle unioni di comuni. Ha altresì l'obiettivo di dettare limitate norme per l'attuazione della legislazione di riordino e per la migliore gestione della fase di trasferimento di beni e rapporti in corso.

In questo senso:

- l'intervento normativo di modifica della l.r. 68/2011 non ha carattere ordinamentale, ma in gran parte di adeguamento alla legislazione statale (cooperazione finanziaria) e di rafforzamento del ruolo delle unioni su funzioni rilevanti per la Regione; in particolare, le modifiche al titolo II "Cooperazione finanziaria" della l.r. 68/2011 sono motivate dalla necessità di riallineare la normativa regionale con la sopravvenuta disciplina statale sul pareggio di bilancio (che sostituisce il precedente patto di stabilità) e con l'opportunità di semplificare gli adempimenti a carico dei comuni;
- le limitate modifiche delle leggi regionali sul riordino non intervengono a modificare l'assetto già disciplinato (come invece in parte avvenuto prima con la l.r. 70/2015 e poi con la l.r. 9/2016). Sul personale, non vi sono norme che incidono sull'organizzazione delle funzioni, ma norme sulla consistenza dei fondi e sulla gestione della spesa.

La proposta di legge non contiene disposizioni che comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, come meglio indicato nella relazione tecnico-finanziaria.

### **L'articolo**

**L'articolo 1** della pdl sostituisce l'articolo 6 della l.r. 68/2011. Il nuovo testo dell'articolo 6, relativo ai principi e agli ambiti della cooperazione finanziaria, è ricalibrato in relazione alla normativa statale in materia di pareggio di bilancio (legge 243/2012 e legge 208/2015). E' confermato il partenariato con le articolazioni territoriali delle associazioni rappresentative degli enti locali.

**L'articolo 2** della pdl modifica l'articolo 7 della l.r. 68/2011. La modifica è legata all'abbandono del termine "patto di stabilità territoriale" da parte del legislatore nazionale.

**L'articolo 3** della pdl modifica l'articolo 9 della l.r. 68/2011, riducendo e semplificando gli adempimenti a carico degli enti locali, tenuto conto della possibilità di ottenere informazioni contabili e tributarie anche mediante l'accesso alle banche dati disponibili.

**L'articolo 4** della pdl sostituisce l'articolo 10 della l.r. 68/2011, mentre **l'articolo 5** abroga gli articoli 11, 12 e 13 della stessa legge. Queste modifiche si sono rese necessarie perché la novellata normativa nazionale ha ridotto i margini della competenza normativa regionale, disciplinando in maniera puntuale e dettagliata le attività tese al mantenimento dell'obiettivo complessivo di finanza pubblica a livello regionale. Il nuovo articolo 10 prevede la possibilità di dare priorità alle attività previste negli strumenti di programmazione generale della Regione.

**L'articolo 6** della pdl modifica l'articolo 14 della l.r. 68/2011, sulla partecipazione degli enti locali all'accertamento di tributi regionali. E' stata eliminata la necessità di stipulare le convenzioni per effettuare le segnalazioni qualificate. La partecipazione all'accertamento dei tributi regionali è limitata ai

comuni. Sono state snellite le procedure e diminuiti gli adempimenti a carico dei comuni. E' stato garantito comunque il cinquanta per cento delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo dalla Regione o dai soggetti incaricati.

**L'articolo 7** della pdl modifica l'articolo 15 della l.r. 68/2011, sul sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale. Le modifiche mirano a sostenere una capacità di progettazione a livello sovra-comunale, all'interno di zone territoriali omogenee come individuate dagli strumenti di programmazione generale della Regione. Il riferimento è al nuovo PRS 2016-2020 in corso di esame da parte del Consiglio regionale.

**L'articolo 8** della pdl modifica l'articolo 16 della l.r. 68/2011 sul ricorso all'indebitamento da parte della Regione e degli enti locali. E' stato eliminato il contributo regionale per la copertura degli indennizzi dovuti per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari degli enti locali. L'articolo, nella nuova formulazione, si limita a prevedere che la Regione, nel dare attuazione alla normativa nazionale, mira a garantire le priorità individuate dai propri strumenti di programmazione generale.

**L'articolo 9** della pdl riduce a tre il numero di comuni originari della fusione per i quali è concesso un incremento del contributo (fermo restando gli altri requisiti) e rettifica un refuso contenuto nell'articolo 64 della l.r. 68/2011, in materia di contributi alle fusioni di comuni, sopprimendo alcune parole della lettera b) del comma 1 (parole che invece, correttamente, sono riportate nella precedente lettera a).

**L'articolo 10** della pdl modifica il sistema di calcolo per la concessione dei contributi ai piccoli comuni in situazione di maggior disagio, fin qui determinato da una combinazione di norme di legge e di disposizioni della Giunta regionale (era infatti la Giunta regionale a fissare la misura massima del contributo, cui seguiva l'applicazione delle regole di legge). L'obiettivo è di consentire l'integrale utilizzo delle risorse regionali previste in bilancio, con un meccanismo pressoché automatico, adattabile a qualsiasi stanziamento. In sostanza: si stabilisce in legge (lettera c) il contributo massimo concedibile, confermando (che dalla l.r. 39/2004 è sempre stato di 25.000 euro); si individuano in legge i comuni potenzialmente beneficiari (quelli che potrebbero teoricamente ricevere un contributo pari al 2 per cento dello stanziamento, come risultanti dalla graduatoria del disagio); si opera un primo riparto tra i comuni aventi i requisiti di legge; si ripartiscono le risorse e se, dopo aver applicato la misura massima concedibile residuano ulteriori risorse, queste sono attribuite scorrendo la graduatoria.

Un'ulteriore novità è la considerazione – tra le funzioni che consentono l'accesso al contributo – anche di altre tre (oltre alle tradizionali funzioni fondamentali), allineando il requisito a quello, peraltro connesso, delle unioni. Nell'illustrazione dell'articolo 11 della pdl si dà conto di quali siano queste funzioni.

**L'articolo 11** della pdl interviene a modificare alcune disposizioni dell'articolo 90 della l.r. 68/2011, sui contributi alle unioni di comuni. L'obiettivo è di ammettere, tra le funzioni che consentono l'accesso al contributo, anche le seguenti, che risultano rilevanti – anche a seguito del riordino – per il buon esercizio delle funzioni regionali:

- 1) sportello unico delle attività produttive;
- 2) procedure di valutazione di impatto ambientale, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica;
- 3) piano strutturale intercomunale di cui all'articolo 23 della l.r. 65/2014;
- 4) gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, gestione dei beni demaniali e patrimoniali, gestione delle risorse umane; si precisa che dette attività sono considerate, fino alla puntuale individuazione da parte dello Stato delle attività rientranti nella funzione fondamentale dell'articolo 14, comma 27, lettera a), del d.l. 78/2010, solo se sono esercitate nel loro complesso come svolgimento della funzione medesima.

Per quanto riguarda il SUAP, a decorrere dall'anno 2017, è richiesto che sussistano i requisiti di interoperabilità stabiliti con deliberazione della Giunta regionale (accertamento d'ufficio).

Infine, in conformità a quanto stabilito dalla risoluzione del Consiglio regionale n. 39 del 6 aprile 2016, si preclude l'accesso ai contributi alle unioni costituite (dopo l'entrata in vigore della legge, precisazione necessaria visto che finora non esisteva questa preclusione) in maggioranza da comuni receduti da altre unioni di comuni.

**L'articolo 12** della pdl interviene per dare una corretta lettura delle norme vigenti sui presupposti per la revoca dei contributi alle unioni.

**L'articolo 13** della pdl effettua le necessarie modifiche sulle relazioni al Consiglio regionale relative alle attività di cooperazione finanziaria, avendo la legge modificato – come si è detto - i contenuti di talune disposizioni. Le relazioni saranno pertanto effettuate:

- a) sullo stato di attuazione degli accordi e delle intese di cui all'articolo 6, comma 3, della l.r. 68/2011;
- b) sullo stato di attuazione dei sistemi informativi di cui agli articoli 7 e 8 della l.r. 68/2011;
- c) sullo stato di attuazione del sistema integrato per il contrasto all'evasione di cui agli articoli 14 e 15 della l.r. 68/2011.

**L'articolo 14** della pdl interviene sulle disposizioni finali e transitorie (articolo 111 della l.r. 68/2011), adeguando il comma 7 quater alle nuove disposizioni dell'articolo 90 sulle funzioni di accesso ai contributi (citando espressamente la lettera b, che contiene anche due funzioni “non fondamentali” e una che rientra in parte nella funzione fondamentale della pianificazione urbanistica). Inoltre, consente di prendere in considerazione l'esercizio di queste ulteriori funzioni tra quelle che costituiscono il requisito minimo di esercizio delle funzioni dell'unione e, con l'introduzione del comma 7 septies, anche nei procedimenti di revoca in corso; ciò al fine di evitare che l'esercizio di funzioni considerate utili e rilevanti per l'accesso ai contributi non sia valutato in sede di revoca, determinando un disallineamento delle disciplina su provvedimenti che devono essere assunti pressoché contestualmente.

Con **l'articolo 15** della pdl si introducono disposizioni (all'articolo 6 della l.r. 22/2015) per l'attuazione degli accordi per il subentro della Regione nei beni e nei rapporti in corso di province e Città metropolitana. L'impostazione della l.r. 22/2015 non è modificata, si tende unicamente a facilitare il processo per pervenire all'accordo e a consentire integrazioni future.

**L'articolo 16** della pdl disciplina il meccanismo di adempimento (necessario) della Regione alle richieste avanzate dagli enti locali, quando questi provvedono ai sensi di legge a riallineare le risorse del salario accessorio del proprio personale a seguito del mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, e ciò incide anche sul personale trasferito alla Regione.

**L'articolo 17** della pdl modifica in alcune parti l'articolo 10 della l.r. 22/2015.

Con il comma 1 di chiariscono casi particolari che rientrano (necessariamente) nella competenza delle province e della Città metropolitana, per le opere sulle quali è stata adottata la determinazione a contrarre o per le quali l'ente locale ha già escusso la polizza fideiussoria o altra garanzia finanziaria.

Con il comma 2 si stabilisce, in tutti i casi di subentro della Regione nella realizzazione di opere “in deroga” alle norme ordinarie, che il subentro riguarda anche (e necessariamente, come già previsto nel caso specifico dei commissari nominati ai sensi dell'articolo 11 bis, comma 3, lettera a) la gestione delle risorse eventualmente già impegnate sul proprio bilancio, e non liquidate in favore dell'ente locale; si chiarisce che ciò avviene mediante reintroito delle stesse risorse e che le somme reintroitate costituiscono la copertura finanziaria per le opere trasferite alla competenza regionale.

Con il comma 3 si chiarisce, infine, a garanzia delle attività in corso delle province e della Città metropolitana, che fino agli accordi sul trasferimento dei beni e dei rapporti in corso, gli enti locali restano titolari dei beni e dei rapporti connessi alle funzioni trasferite alla Regione. Ciò, del resto, è nel sistema del riordino disciplinato dalla l.r. 22/2015, fatto, per l'appunto, di due fasi, che sono risultate disallineate per poter dare tempestiva attuazione alla legge Delrio: trasferimento del personale (e delle competenze per le attività future), e trasferimento di beni e rapporti in corso.

**L'articolo 18** della pdl inserisce nella l.r. 22/2015 l'articolo 12 bis, con il quale si precisa il sistema di calcolo per il rispetto della normativa nazionale sulla riduzione delle spese di funzionamento della Regione, che deve tenere conto del personale e dei beni trasferiti.

Con **l'articolo 19** della pdl si apportano limitate modifiche all'articolo 13 della l.r. 22/2015. Al comma 1 si precisa che le risorse per sostenere le spese di personale trasferito alle unioni di comuni sono indipendenti dai requisiti richiesti per la concessione dei contributi alle unioni medesime. Al comma 2 si chiarisce quanto già intrinseco nelle norme (articolo 13, commi 7 e 9) sul nesso tra finanziamento regionale ai comuni capoluoghi e continuità dell'esercizio della funzione (peraltro nel luogo di lavoro da cui il personale proviene). Questo nesso è chiaramente molto forte nella fase di avvio del riordino, anche per la posizione particolare che il personale trasferito ha fino al rinnovo del contratto decentrato successivo al contratto collettivo nazionale di lavoro da stipulare dopo il riordino (articolo 1, comma 96, lettera a), l. 56/2014 e norme di attuazione della l.r. 22/2015); successivamente, questo nesso andrà rimodulato per garantire a tutti gli enti interessati (comuni capoluoghi ma anche unioni di comuni e Regione) di provvedere con la propria autonomia organizzativa all'efficiente esercizio delle funzioni attribuite. Al comma 3 si chiarisce, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, della l.r. 22/2015 per le funzioni trasferite alla Regione, che restano a ogni effetto di competenza della provincia i procedimenti sanzionatori derivanti dall'accertamento di violazioni avvenute prima della data di trasferimento della funzione.

Con **gli articoli 20 e 21** della pdl si provvede a dare attuazione all'articolo 19, comma 2, della l.r. 70/2015, che prevede la modifica per via legislativa delle tabelle sul costo del personale, in relazione ai nuovi trasferimenti (personale cd. trasversale) o a variazioni comunque necessarie (per l'esercizio delle funzioni di antincendio boschivo). Dette risorse sono altresì rimodulate in conseguenza delle rettifiche operate dagli enti locali di provenienza, per errori materiali o per nuova valutazione dell'amministrazione sul trasferimento anche della "posizione" del personale "trasversale" trasferito. In considerazione di dette rettifiche, le norme dispongono anche sulla decorrenza delle spettanze, distinguendo il caso dell'errore materiale (personale trasferito per le funzioni dal 1° gennaio 2016) da quello della diversa valutazione dell'amministrazione (personale cd. "trasversale").

Si conferma, inoltre, per il personale "trasversale", sia quello trasferito dal 1° gennaio 2016 sia quello trasferito con successiva procedura, l'assenso espresso dell'ente di provenienza circa il trasferimento anche della posizione organizzativa o della particolare responsabilità.

Il comma 4 interviene, infine, sul caso eccezionale del Comune di Arezzo, per il quale è stato verificato, dopo il trasferimento del personale, la mancanza di personale assegnato alle funzioni del turismo e avente sede di lavoro nel comune medesimo. Poiché le norme della l.r. 22/2015, disponendo in generale, garantiscono la continuità del lavoro nelle sedi originarie, il Comune di Arezzo si è trovato nella impossibilità di disporre, anche nel periodo di prima attuazione di esercizio della funzione, di personale collocato centralmente, dovendo perciò provvedere in altro modo ad assicurare l'esercizio delle funzioni attribuite. Con la disposizione in esame si garantisce al comune, a decorrere dal 1° gennaio 2017, di usufruire di risorse regionali a copertura di una unità di lavoro dedicata al turismo. Con ciò, pertanto, si fa fronte, seppure successivamente, ai rilievi del comune – espressi agli uffici competenti in materia di turismo – sulla necessità di tenere conto di una situazione particolare, determinatasi indipendentemente dalla volontà del comune e della Regione. Ovviamente, l'unità di personale al cui costo provvede la Regione non può che essere considerata a ogni effetto come parte del riordino.

**L'articolo 22** della pdl provvede a modificare l'elenco dei beni mobili registrati, approvato con l.r. 9/2016, a seguito del riscontro di errori materiali o omissioni comunicati dagli enti locali.

Con **l'articolo 23** della pdl si dispone sull'entrata in vigore della legge, prevista per il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, in quanto contenete numerose che necessitano di applicazione immediata, in particolare sui procedimenti di concessione dei contributi e

sulla utilizzazione del personale “trasversale” trasferito in Regione dal 1° luglio 2016.