

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4223

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RICCIATTI, SCOTTO, FRATOIANNI, ZARATTI, NICCHI, COSTANTINO, DURANTI, PIRAS, MELILLA, QUARANTA, SANNICANDRO, FERRARA, GREGORI, KRONBICHLER, FRANCO BORDO, FOLINO, FAVA, MARTELLI, D'ATTORRE, DANIELE FARINA, FASSINA, CARLO GALLI, PANNARALE, PLACIDO, GASPARINI, NARDI, DE GIROLAMO, VICO, AIELLO, RAGOSTA, TIDEI, ARLOTTI, BERGAMINI, SALTAMARTINI, POLIDORI, BARGERÒ, CAMANI, ZAN**

Disposizioni in materia di fusione dei comuni delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici dei mesi di agosto e ottobre 2016 e istituzione del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei medesimi comuni

*Presentata il 13 gennaio 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I vantaggi derivanti da un accorpamento dei comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche possono essere numerosi. Si tratta, infatti, di un duplice effetto, da un lato quello derivante da processi di razionalizzazione della spesa e di riduzione delle diseconomie di scala che caratterizzano gli enti appartenenti alle più ridotte fasce de-

mografiche e da un altro quello che si riferisce alle minori spese di personale e all'adozione di misure volte a riallineare le dotazioni organiche dei predetti enti al rapporto medio per abitante dei comuni appartenenti a fasce di maggiore dimensione demografica.

Dalla fusione di questi enti — per mezzo della messa in rete delle risorse umane,

finanziarie e strumentali e dell'adozione di logiche di polifunzionalità nel personale – è verosimilmente possibile trarre i seguenti benefici: garanzia, nel tempo, dell'offerta di servizi con l'attuale livello qualitativo e omogeneo in tutto il territorio, anche in caso di future assenze, mobilità o quiescenze del personale; minori spese di struttura grazie allo sfruttamento delle economie di scala nei costi e nei tempi, con conseguenti maggiori risorse da dedicare ai servizi ai cittadini e alle imprese, ad esempio per programmi anticrisi e sociali o per incentivare l'efficientamento energetico per cittadini e imprese; incremento quantitativo (più ore) e miglioramento qualitativo (apertura in fasce orarie attualmente non coperte) del livello di accessibilità al pubblico; grazie all'esenzione temporanea dal patto di stabilità interno e agli incentivi statali e regionali, possibilità di realizzare investimenti in progettazione di nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti; strategie di programmazione e di sviluppo territoriale e urbanistico sovramunicipale di area vasta, che prevedano, ad esempio, la valorizzazione e la cura delle risorse ambientali, idrogeologiche, culturali e sportive presenti; creazione di un servizio di trasporto pubblico intercomunale; sviluppo di politiche di marketing territoriale; maggiore « peso istituzionale » del nuovo ente.

Con la nascita del comune unico si apre la possibilità di accedere a contributi e a incentivi attualmente in vigore per i comuni che concludono il percorso di fusione. Sia lo Stato che la regione riservano infatti interessanti premialità economiche in quanto la fusione è considerata un processo in grado di « fornire risposte ad una necessaria razionalizzazione della spesa ed efficientamento della gestione dei servizi per il cittadino », che si sommeranno ai risparmi di gestione. Si tratta di risorse preziose in una fase economica come quella attuale, un potenziale che potrebbe costituire il « vero motore » di nuove strategie di investimento sul territorio.

L'istituzione di un nuovo comune a seguito del processo di fusione, inteso quale risultato della soppressione di più comuni

preesistenti o dell'incorporazione di un comune in un altro già esistente, è sottoposta dalla Costituzione a una disciplina differente a seconda dell'appartenenza o no dei comuni interessati alla medesima regione. Qualora i comuni che vogliono fondersi appartengano a regioni differenti, occorre fare riferimento all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, il quale dispone che: « Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra ». In tale ipotesi l'articolo 132, secondo comma, assegna alla legge statale, « sentiti i Consigli regionali », la competenza a disciplinare il fenomeno del passaggio di comuni (o di province), che ne facciano richiesta, da una regione a un'altra, con l'approvazione « espressa mediante referendum » della maggioranza delle popolazioni del comune o dei comuni interessati.

La fusione di comuni appartenenti alla medesima regione, ma che sono compresi in province differenti, rientra, infine, nel campo di applicazione dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali. Nel caso di comuni che intendano fondersi appartenenti a una medesima regione, si versa nella situazione prevista dall'articolo 133, secondo comma, il quale prevede che: « La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ». Se ne deduce che, in tale caso, il potere di istituire un nuovo comune appartenga alla regione, « sentite le popolazioni interessate ».

L'articolo 117 della Costituzione dispone che alle regioni è conferita potestà legislativa esclusiva in materia di circoscrizioni comunali, mentre l'articolo 133, secondo comma, della stessa Costituzione evidenzia due principi importanti concernenti l'isti-

tuzione di nuovi comuni: il primo riguardante la riserva di legge regionale e non più semplici provvedimenti amministrativi come avveniva nel passato e il secondo l'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate finalizzata all'ottenimento del necessario consenso dei soggetti coinvolti. Antecedentemente all'approvazione della legge n. 142 del 1990, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, all'articolo 16, rubricato «Circoscrizioni comunali», terzo comma, disponeva che: «Fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti»; mentre nel recente passato le modificazioni territoriali erano disciplinate dall'articolo 11 della legge n. 142 del 1990, rubricato «Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni», il quale prevedeva che l'istituto della fusione era l'unico modo di istituire comuni che avessero una popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comportasse, come conseguenza, che altri comuni scendessero sotto tale limite demografico, visto l'inciso presente nel medesimo articolo 11 che faceva salvi i casi di fusione. Le regioni potevano modificare le circoscrizioni comunali dei comuni nelle forme previste dalla legge regionale «sentite le popolazioni interessate» e avevano anche il dovere di predisporre un apposito programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e di aggiornarlo «ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26». Alla legge regionale istitutiva di nuovi comuni mediante fusione era rimesso il compito di prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità di origine o ad alcune di esse. Veniva disciplinata la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore e quella di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel primo caso (fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore) lo Stato era tenuto a erogare, oltre

agli eventuali contributi della regione, appositi contributi straordinari, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, parametrati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondevano; nel secondo caso (fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) i contributi straordinari venivano calcolati per ciascun comune. Qualora fosse avvenuta la fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari venivano calcolati solo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e venivano iscritti nel bilancio del comune istituito a conclusione del procedimento di fusione, con l'obbligo di destinare non meno del 70 per cento alle spese concernenti esclusivamente il territorio e i servizi prestati all'interno del territorio dei comuni soppressi che avevano popolazione inferiore a 5.000 abitanti. A decorrere dal 6 maggio 2014, le modificazioni territoriali sono regolate dal novellato articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il quale dispone che: «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. 2. 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 che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. 3. Al fine di

favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. 4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione ». La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante « Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni » (cosiddetta legge Delrio), con l'articolo 1, commi 109 e seguenti, introduce nell'ordinamento nuove regole concernenti la fusione di comuni. In materia di fusione, la stessa legge prevede che per il primo mandato amministrativo agli amministratori del nuovo comune nato dalla fusione di più comuni cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconferibilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che, in caso di fusione di uno o più comuni, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione, fermo restando ciò che è previsto dall'articolo 16 del TUEL, ovvero che nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Nel caso in cui i comuni risultanti da una fusione istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

La legge Delrio sostituisce il comma 2 dell'articolo 15 del TUEL, contenente la previsione che 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 che entrerà in vigore con

l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito, dovendo lo statuto del nuovo comune prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Il comma 3 del medesimo articolo 15, modificato dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, prevede che « Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono ».

I comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente; mentre il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Inoltre il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici, evidenziando che il commissario deve convocare periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso. Con riguardo agli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali fondamentali, derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti, con la precisazione che in mancanza

di una diversa normativa regionale i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.

I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti; mentre tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente la medesima destinazione. Fatte salve le disposizioni della legge regionale, «a) tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune; b) alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica; c) in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del re-

golamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti» (articolo 1, comma 124, della legge n. 56 del 2014). Il comune che nasce a seguito di fusione è «agevolato», con riguardo alla tempistica riguardante l'approvazione del bilancio di previsione nel senso che lo strumento di programmazione economico-finanziario è approvato entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno.

Oltre a ciò, a beneficio del comune nato dal procedimento di fusione, sono apportate modificazioni alla disciplina concernente l'esercizio e la gestione provvisoria del bilancio contenuta nell'articolo 163 del TUEL, il quale, al comma 1, prevede che se il bilancio di previsione non è approvato dal consiglio comunale entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria.

Ne deriva che l'ordinamento distingue tra esercizio provvisorio e gestione finanziaria: l'esercizio provvisorio rappresenta una modalità operativa concernente la gestione del bilancio successivamente alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio stesso si riferisce; nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria, gli enti gestiscono gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione o l'esercizio provvisorio ed effettuano i pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli stanziamenti di competenza al netto del fondo pluriennale vincolato.

Nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento e gli enti possono impegnare solo spese correnti, eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro, lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza, mentre è consentito il ricorso all'anticipazione di tesoreria di cui all'articolo

222 del TUEL. Nel corso dell'esercizio provvisorio, gli enti possono impegnare mensilmente, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, per ciascun programma, le spese di cui al comma 3 dell'articolo 163 del TUEL, per importi non superiori a un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente, ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato, con l'esclusione delle spese: *a)* tassativamente regolate dalla legge; *b)* non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi; *c)* a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

La gestione provvisoria, invece, si determina nel lasso temporale intercorrente tra la scadenza del termine ultimo dell'esercizio provvisorio e quello di approvazione del « nuovo » bilancio di previsione, in base a quanto previsto dall'articolo 163, comma 2, del TUEL, il quale dispone che « Nel caso in cui il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre e non sia stato autorizzato l'esercizio provvisorio, o il bilancio non sia stato approvato entro i termini previsti ai sensi del comma 3, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione provvisoria (...) ».

L'amministrazione comunale, dunque, lasciatisi alle spalle l'esercizio provvisorio ed entrata in regime di « gestione provvisoria » del bilancio, non può più spendere in dodicesimi dell'ultimo bilancio approvato, ma si deve limitare alle spese strettamente indicate dal legislatore per non produrre danni alla collettività. Gli atti di governo che l'amministrazione può compiere in regime di gestione provvisoria, sono puntualmente determinati in altra parte dello stesso articolo 163, comma 2, che inoltre così dispone: « Nel corso della gestione provvisoria l'ente può assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali

esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. Nel corso della gestione provvisoria l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, e, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente ».

Ciò detto, la legge n. 56 del 2014, all'articolo 1, comma 125, prevede che: « Il comune risultante da fusione: *a)* approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 151, comma 1, del testo unico, entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno; *b)* ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del testo unico, per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti; *c)* approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali »; inoltre, in base al comma 127 « Dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti » e al comma 128 « L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali ».

Secondo i dati del Ministero dell'interno, le fusioni tra comuni realizzate nel corso dell'anno 2014, pari a 26, sono concentrate in sei regioni (Campania, Emilia-

Romagna, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto), oltre il 65 per cento delle quali nelle sole regioni Lombardia (con il più elevato numero di fusioni, pari a 10) e Toscana. Il numero complessivo dei comuni interessati risulta essere pari a 62 e il contributo straordinario annuo complessivamente attribuito pari a 9,53 milioni di euro.

I tragici eventi sismici dello scorso agosto e ottobre 2016 hanno duramente colpito i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, mettendo a rischio lo sviluppo economico. L'Italia è uno dei Paesi a più elevato rischio sismico sia in Europa che a livello mondiale e questo dipende, oltre che dalla frequenza e dall'intensità dei terremoti che periodicamente lo interessano, soprattutto dall'elevata vulnerabilità del patrimonio edilizio. Nonostante questo, manca del tutto quella cultura della prevenzione che consentirebbe di limitare gli effetti spesso drammatici di eventi naturali che mostrano l'estrema fragilità e vulnerabilità del nostro territorio e del nostro patrimonio edilizio.

Il Piano nazionale per la prevenzione dal rischio sismico previsto, dopo il terremoto in Abruzzo, dal decreto-legge n. 39 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2009, doveva rappresentare un intervento organico per la messa in sicurezza sismica, oltreché per i piani di «microzonazione sismica», affidando alla Protezione civile la fissazione delle regole e la ripartizione dei fondi alle regioni e attribuendo alle regioni e ai comuni i poteri per l'attuazione. Siamo in ritardo sulla mappatura delle microzone sismiche, che prevedono tre livelli di approfondimenti, ma in molti luoghi non si è arrivati nemmeno alla formalizzazione di uno studio di primo livello che identifichi le aree dove è possibile prevedere un comportamento omogeneo rispetto al sisma.

Dal 2009 a oggi le risorse destinate al finanziamento di interventi per la prevenzione del rischio sismico su tutto il territorio nazionale sono state complessivamente pari a 965 milioni di euro. A

distanza di alcuni anni dalla ripartizione dei fondi statali alle regioni sono stati completati solamente un terzo degli interventi per la messa in sicurezza sismica degli edifici pubblici e per la metà i lavori non sono ancora partiti. La stessa Protezione civile sottolinea come la citata cifra di 965 milioni di euro sia inferiore all'1 per cento del fabbisogno necessario per il completamento sismico dell'edilizia pubblica e privata e delle infrastrutture.

Riguardo al nostro patrimonio immobiliare privato e pubblico, infatti, la maggior parte non è adeguato a resistere a un terremoto. La messa in sicurezza degli edifici pubblici costerebbe 40 miliardi di euro. Una cifra che salirebbe a ben oltre 90 miliardi di euro se consideriamo anche gli edifici privati. Nel frattempo comunque, dal 1968, anno del terremoto del Belice, i terremoti sono costati circa 150 miliardi di euro e oltre 5.000 morti. Solamente nel triennio 2010-2012 sono stati spesi più di 3 miliardi e mezzo di euro all'anno per i terremoti.

Secondo la classificazione sismica della Protezione civile, si stima che le aree a elevato rischio sismico (zone sismiche 1 e 2) sono circa il 44 per cento del territorio nazionale e interessano il 36 per cento dei comuni. In queste zone risiedono oltre 22 milioni di persone. Oltre il 56 per cento degli edifici residenziali ubicati nelle zone sismiche 1 e 2 è stato realizzato prima del 1970. È quindi un patrimonio che non prevede l'utilizzo di tecniche costruttive antisismiche. Come riporta l'Associazione nazionale dei costruttori edili, lo stock abitativo delle zone a maggiore rischio sismico risulta molto vetusto: il 74 per cento degli edifici residenziali è stato costruito prima del 1981. Pertanto 3,8 milioni di immobili sono stati edificati prima della piena operatività della normativa antisismica per nuove costruzioni del 1974 e dei relativi decreti attuativi emanati negli anni successivi. Di questi 3,2 milioni di edifici abitativi si trovano nella zona 2 e poco meno di 700.000 nella zona 1.

La presente proposta di legge consta di tre articoli. Il primo articolo reca disposizioni generali inerenti l'applicazione della disciplina della fusione di comuni ai ter-

ritori interessati dal sisma, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalle leggi regionali dei territori interessati, al fine di favorire la ricostruzione del tessuto economico e sociale. Al riguardo si prevede che il Commissario straordinario sostenga i comuni che intendono usufruire delle fusioni attraverso contributi per studi di fattibilità e per attività di affiancamento diretto ai comuni, mettendo a loro disposizione dati e indicatori territoriali, economici, sui servizi, sulle imprese, sui bilanci e sul personale degli enti, nonché contributi per percorsi partecipativi propedeutici alla fusione.

L'articolo 2 prevede l'istituzione di un fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei comuni oggetto di fusione. Il fondo è destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive.

Infine, l'articolo 3 riguarda la risoluzione anticipata per gli impianti fotovoltaici installati nei comuni colpiti dagli eventi sismici e oggetto di fusioni.

L'articolo ha l'obiettivo di consentire ai soggetti responsabili di impianti fotovoltaici, con potenza di picco fino a 3 kW, che siano stati installati nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nell'ambito dei comuni colpiti dai recenti eventi sismici del 24 agosto 2016 e del 26 e 30 ottobre 2016, di risolvere anticipatamente le convenzioni instaurate con il Gestore dei servizi energetici Spa – (GSE) beneficiando comunque del regime di incentivazione previsto dalla normativa relativa alla produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici. In considerazione del fatto che la maggior parte degli impianti installati nelle aree colpite dai recenti eventi sismici risultano gravemente danneggiati, fino ad essere in gran parte

dei casi compromessi, si prevede, come forma solidaristica di ristoro, la possibilità, per i soggetti interessati, di vedersi riconosciuto il valore complessivo dell'incentivo che sarebbe stato percepito dall'impianto stesso in base alla normativa vigente. La risoluzione anticipata avviene su base volontaria mediante una richiesta che dovrà essere inoltrata al GSE dal 1° febbraio al 31 maggio 2017, mentre il riconoscimento degli importi spettanti ai soggetti interessati dovrà avvenire entro il 31 ottobre 2017. In questo modo si assicura un'ulteriore forma di sostegno economico a coloro che, ad esempio, oltre ad avere subito dei danni, in molti casi irreparabili, alle proprie abitazioni, hanno subito degli ulteriori danni derivanti dal presumibile danneggiamento degli impianti fotovoltaici installati. Per quanto attiene le risorse finanziarie, si ricorda che attualmente gli incentivi di cui tali impianti godono sono prelevati da una specifica componente tariffaria, denominata A3, della bolletta elettrica. Tale componente, pertanto, già oggi non reca oneri a carico della finanza pubblica. Al fine di assicurare l'anticipo delle risorse finanziarie necessarie per la sottoscrizione delle risoluzioni anticipate, l'articolo in questione, al comma 4, assegna al GSE il compito di individuare idonee modalità, anche in raccordo con Cassa depositi e prestiti Spa e utilizzando i propri flussi di cassa. Questo consente di assicurare che la conclusione delle risoluzioni anticipate non rechi nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica così come, tra l'altro, specificato nel comma 6.

È affidato, infine, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, sulla base dei dati trasmessi dal GSE, relativi alle istanze presentate, assicurare con propria delibera il riconoscimento dei costi sostenuti per le risoluzioni anticipate che dovranno essere, come indicato in precedenza, finanziati dalla componente A3 della bolletta elettrica in modo da non recare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



Classe di potenza (kW)	Numero	Potenza kW	Energia prodotta nel 2015 (kWh)	Corrispettivo 2015 (€)	Media anni residui dal 2018	Incentivo totale residuo dal 2018 senza attualizzazione (€)
1 <= P <= 3	2.138	5.894	7.034.566	2.422.525	13,9	32.799.029
3 < P <= 20	4.196	35.100	40.863.891	12.948.614	14,2	179.375.990

La tabella riporta i dati concernenti la stima dei costi, dai quali emerge che gli impianti fotovoltaici con potenza di picco fino a 3 kW nelle aree terremotate di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono 2.138.

Tali importi trovano capienza nei flussi di cassa del GSE che gestisce, attualmente, circa 13 miliardi di euro all'anno di incentivi per tutte le fonti energetiche rinnovabili.

Da ultimo si evidenzia che le risorse finanziarie per le risoluzioni anticipate, pari a circa 33 milioni di euro, come emerge dalla tabella, trovano copertura, così come indicato in precedenza, nella componente A3 della bolletta elettrica assicurando, quindi, l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Disposizioni generali).*

1. In riferimento agli eventi sismici dei mesi di agosto e ottobre 2016, tutti i comuni di cui agli allegati 1 e 2 annessi al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, possono usufruire delle disposizioni che disciplinano le fusioni di comuni, previste dall'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalle leggi regionali dei territori interessati, al fine di favorire la ricostruzione del tessuto economico e sociale.

2. Il Commissario straordinario, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, di concerto con gli Uffici speciali per la ricostruzione post sisma 2016 delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, sostiene i comuni che intendono usufruire delle fusioni attraverso contributi per studi di fattibilità e per attività di affiancamento diretto ai comuni, mettendo a loro disposizione dati e indicatori territoriali, economici, sui servizi, sulle imprese, sui bilanci e sul personale degli enti, nonché contributi per percorsi partecipativi propedeutici alla fusione.

3. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria dispongono strumenti normativi volti a semplificare e ad accelerare le fasi previste dalle rispettive leggi regionali sul procedimento di fusione applicabili ai soli comuni di cui al comma 1.

## ART. 2.

*(Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei comuni oggetto di fusione).*

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei comuni oggetto di fusione di cui all'articolo 1, di seguito denominato « Fondo », destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive.

2. Ai fini dell'utilizzo delle risorse di cui al comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei comuni oggetto di fusione di cui all'articolo 1 della presente legge, di seguito denominato « Piano ».

3. In particolare, il Piano assicura priorità ai seguenti interventi:

a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di volumetrie esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;

b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento

a quelli scolastici, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;

c) riqualificazione ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;

d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado;

e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso;

f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;

g) recupero dei beni culturali, storici e artistici.

4. Il Piano definisce le modalità di presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché di selezione dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei seguenti criteri:

a) tempi di realizzazione degli interventi;

b) capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti, pubblici e privati, e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;

c) miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'adozione di protocolli di qualità ambientale internazionali;

d) valorizzazione delle filiere della *green economy* locale;

e) miglioramento del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento;

f) impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

5. Il Piano è aggiornato annualmente sulla base delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo.

6. Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i progetti da finanziare sulla base del Piano e dei suoi successivi aggiornamenti assicurando, per quanto possibile, un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale. Le risorse del Fondo sono ripartite con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

7. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1 del presente articolo, pari a 10 milioni di euro per il 2017 e a 15 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

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

9. Le risorse erogate ai sensi del presente articolo sono cumulabili con agevolazioni e contributi eventualmente già previsti dalla vigente normativa nazionale o regionale.

### ART. 3.

*(Risoluzione anticipata per gli impianti fotovoltaici installati nei comuni colpiti dagli eventi sismici e oggetto di fusioni).*

1. I soggetti responsabili di impianti fotovoltaici, con potenza di picco fino a 3 kW, installati nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 e del 26 e 30 ottobre 2016, compresi nei comuni oggetto di fusione ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, possono presentare al Gestore dei servizi energetici Spa (GSE) richiesta di risoluzione anticipata delle convenzioni di incentivazione.

2. Al fine di assicurare un'adeguata informazione a tutti gli interessati, il GSE, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, identifica ido-

nee procedure per fornire ai soggetti interessati una comunicazione in cui deve essere indicato l'importo riconosciuto in caso di adesione alla risoluzione anticipata. Gli importi sono calcolati, per ogni singolo impianto, tenendo conto del valore complessivo dell'incentivo che sarebbe stato percepito.

3. Le richieste di cui al comma 1 sono presentate, per via telematica, al GSE che istruisce le istanze pervenute.

4. Il GSE assicura le risorse finanziarie necessarie per la sottoscrizione delle risoluzioni anticipate individuando idonee modalità, in raccordo con la Cassa depositi e prestiti Spa, e utilizzando i propri flussi di cassa.

5. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, sulla base dei dati trasmessi dal GSE relativi alle richieste presentate dai soggetti di cui al comma 1, assicura, con proprie delibere, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il riconoscimento dei costi che devono essere sostenuti per le risoluzioni anticipate da finalizzare nel corso del 2017. Il Gestore dei servizi energetici – GSE, a seguito delle delibere dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, procede alla risoluzione anticipata delle convenzioni richieste dai citati soggetti di cui al comma 1.

6. Le operazioni contabili derivanti dalle risoluzioni anticipate finalizzate nel 2017 devono in ogni caso concludersi entro il 31 dicembre 2017. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA



\*17PDL0048840\*