

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4671

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PALESE

Modifica all'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di contributo straordinario per la fusione di comuni

Presentata il 29 settembre 2017

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Il nostro è un Paese che da anni attraversa fasi sfavorevoli dal punto di vista economico-finanziario che hanno imposto al Governo e al Parlamento azioni politiche orientate al taglio della spesa pubblica, in particolare di quella inerente il comparto degli enti locali territoriali.

Sono tuttora in atto politiche di revisione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*) tendenti a razionalizzare l'assetto generale della pubblica amministrazione (PA) attraverso l'accorpamento delle strutture amministrative e l'abolizione di quelle ritenute ridondanti e per nulla necessarie.

L'azione di sistematizzazione generale della PA tocca anche il settore degli enti locali territoriali, all'interno dei quali si registra la presenza di un numero eccessivo di comuni, in gran parte piccoli, ovvero di

dimensione demografica che non supera i 5.000 abitanti.

In Italia vi sono circa 8.000 comuni; tra questi 5.584 sono comuni sotto i 5.000 abitanti che rappresentano il 69,82 per cento del numero totale dei comuni; il Piemonte è la regione che ha il maggior numero di piccoli comuni e ne conta 1.067, cioè il 19,11 per cento del totale nazionale, seguita dalla Lombardia con 1.061.

Il processo di razionalizzazione dell'amministrazione locale intende conferire maggiori efficacia, efficienza, economicità e adeguatezza agli enti locali territoriali e per questo cerca anche modificazioni nella struttura territoriale dei comuni basate sulla fusione di tali enti, sul presupposto della realizzazione di economie di scala, possibili proprio grazie all'aumentata dimensione demografica e territoriale rispetto agli enti di partenza.

Ciò detto, va ricordato ed evidenziato lo studio del Ministero dell'interno relativo all'anno 2015 sui risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica.

Tale studio sui vantaggi che possono determinarsi dalla fusione di comuni, curato dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, è stato elaborato per verificare l'esistenza di eventuali benefici economico-finanziari per i comuni interessati dal processo di razionalizzazione della spesa pubblica a seguito dell'azione di accorpamento o di fusione di comuni di ridotte dimensioni demografiche.

Esso ipotizza i vantaggi derivanti da un accorpamento dei comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, in particolare quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti, riunendo gli stessi fino a raggiungere la dimensione di enti con popolazione almeno pari a 5.000 abitanti, e si sviluppa su due direttrici: la verifica dello studio degli effetti che deriverebbero da un processo di razionalizzazione della spesa e di riduzione delle diseconomie di scala che caratterizzano gli enti appartenenti alle più ridotte fasce demografiche e l'ipotesi di minori spese di personale attraverso l'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.

La problematica inerente la fusione di comuni è stata esaminata anche dalla società Soluzioni per il sistema economico (SOSE) Spa nel rapporto « Verso l'unione e la fusione di comuni ».

Nel citato rapporto, elaborato nel 2014, si evidenzia come il processo di razionalizzazione dell'ente locale possa basarsi su una maggior efficienza nell'offerta e nella produzione di servizi erogati alla propria comunità anche tramite la modifica della « (...) struttura esistente che consenta di sfruttare l'eventuale presenza di varie forme di economie, in particolare di produzione congiunta, economie di scopo, e dimensionali, economie di scala ».

Osservando che nel nostro Paese vi sono numerosi comuni territorialmente contigui che hanno una dimensione demografica ridotta, che svolgono tutti le medesime attività e che impongono una lievitazione dei costi, emerge l'idea che un riordino istituzionale che s'incammini nella direzione dell'unione e della fusione di comuni sia un fatto positivo perché comporta un conseguente assetto razionale dell'ente locale territoriale.

Ad avviso dei giudici contabili, con riguardo alle fusioni di comuni, si può rilevare che le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro. Diverse regioni hanno supportato i processi di fusione e di incorporazione, in particolare dei comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno, di disciplina degli effetti della fusione e di impegni specifici per raggiungere intese. La fusione di comuni consiste in un accorpamento di due o più comuni contigui, cui consegue la nascita del nuovo comune; ma la fusione può avvenire, altresì, per incorporazione di uno o più comuni, all'interno di un ente locale che rimane comunque in vita a seguito del processo di fusione, comune che però muta il suo assetto complessivo, essendo divenuto più ampio dal punto di vista demografico e territoriale.

Le modifiche territoriali sono regolate dal novellato articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), 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 ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. (...) 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 ».

Nel caso di fusione tra due o più comuni, l'istituzione di un nuovo comune può aversi per fusione classica che dà luogo alla nascita di un nuovo comune e all'estinzione dei comuni preesistenti oppure per fusione a seguito dell'incorporazione di uno o più comuni in un altro comune contiguo.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante « Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni », con l'articolo 1, commi 109 e seguenti, introduce nell'ordinamento nuove regole concernenti la fusione di comuni. La stessa legge, all'articolo 1, comma 118-*bis*, ha sostituito l'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, (« Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario ») prevedendo che: « 1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, o alla fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro ». Sempre con riguardo agli incentivi è raddoppiata la percentuale di trasferimenti ai sensi del citato articolo 20 modificato dalla legge n. 208 del 2015; infatti il contributo per i comuni istituiti tramite fusione è aumentato dal 20 al 40 per cento dei trasferimenti

erariali (attribuiti per l'anno 2010) nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura non superiore a 2 milioni di euro. La legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017) ha inoltre aumentato ancora gli incentivi a beneficio dei comuni che si fondono. Infatti, l'articolo 1, comma 447, prevede che: « All'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo le parole: "commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010", sono inserite le seguenti: "elevato al 50 per cento a decorrere dall'anno 2007" ».

Tutto ciò premesso, si propone una modifica all'articolo 15, comma 3, del TUEL prolungando, da dieci a quindici anni, l'erogazione del contributo straordinario per la fusione dei piccoli comuni (a decorrere dalla fusione stessa). Tale modifica concorrerà a rilanciare ulteriormente il processo di fusione dei comuni, riducendo soprattutto il numero dei piccoli comuni e mantenendo sempre in atto l'istituto del *referendum* consultivo popolare, indispensabile per procedere alla fusione intercomunale, così come previsto dagli articoli 117 e 133 della Costituzione e dallo stesso articolo 15, comma 1, del TUEL.

Conseguentemente, in questa proposta di legge, in linea con le vigenti modifiche fatte dal Parlamento, ma anche per essere precisi sulla decorrenza delle modifiche apportate dal legislatore, oltre alla modifica espressa dell'articolo 15 del TUEL, si interviene anche su quanto già previsto in merito dall'articolo 20 del decreto-legge n. 95 del 2012 introducendo un nuovo comma in relazione a modalità, tempi e misura del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione a decorrere dal 2018.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifica all'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

1. Il comma 3 dell'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

« 3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i quindici anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono ».

ART. 2.

(Modifica all'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

1. Dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è inserito il seguente:

« 1-*ter*. A decorrere dall'anno 2018 il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, previsto dall'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o alla fusione per incorporazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è commisurato al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura comunque non superiore a 2 milioni di euro. Tale contributo è erogato per i quindici anni decorrenti dalla fusione stessa ».

