

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4494

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BORGHESI, DI PIETRO, DONADI, CAMBURSANO, FAVIA,
ANIELLO FORMISANO, MESSINA, MONAI, MURA, LEOLUCA
ORLANDO, PALAGIANO, PALOMBA, PIFFARI, ZAZZERA**

Disposizioni per la formazione di unioni tra i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti nonché modifica all'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Presentata l'8 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il sistema di governo locale, pur facendo perno sui comuni e sulle province, si presenta oggi molto più articolato di quanto emerge dalla lettura dell'originario dettato costituzionale, non solo perché il legislatore ordinario ha istituito nuovi enti locali territoriali quali la comunità montana e la città metropolitana (quest'ultima ora prevista anche dalla Costituzione), ma anche perché ha incentivato in vari modi la cooperazione e l'associazione tra gli enti locali.

Per lungo tempo l'Italia è rimasta sostanzialmente estranea a ogni operazione di semplificazione del reticolo del governo locale, pur essendo il problema di tutta evidenza.

Il regime fascista, stando ai dati del 1921, ereditò 9.144 comuni. Successivamente, si tentò una politica di accorpamento di comuni che, nel breve volgere di qualche anno, li fece calare a 7.310 (nel 1931). In seguito questa tendenza si invertì evidenziando un aumento delle istituzioni locali di base: 7.681 nel 1946, 8.021 nel 1960, 8.056 nel 1971 e 8.103 nel 1997. Il dato interessante è che anche dopo l'istituzione delle regioni, il numero dei comuni non accenna a diminuire. Ad oggi abbiamo 8.101 comuni.

L'unione di comuni è uno strumento amministrativo per la prima volta introdotto con la legge n. 142 del 1990, successivamente corretto con la riforma attuata dalla legge n. 265 del 1999 e poi

trasferito, con modifiche, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Le modifiche hanno principalmente riguardato i vincoli demografici per i comuni che desiderano partecipare a un'unione, rimuovendo il tetto dei 5.000 abitanti (inizialmente l'istituto era stato pensato per i piccoli comuni) e l'obbligo di fusione.

Nel nostro Paese le unioni di comuni sono 313 e vi aderiscono in tutto 1.561 comuni, per un totale di 5.758.607 abitanti. Le 313 unioni di comuni sono distribuite in diciassette regioni italiane (non ne esistono in Valle d'Aosta, Liguria e Basilicata, probabilmente anche a causa della conformazione del territorio delle stesse e della storica presenza di comunità montane). Le unioni sono composte in media da cinque comuni, con un *range* di variabilità ampio, andando da un minimo di due comuni a un massimo di venti. I dati nazionali testimoniano comunque una prevalenza di unioni composte da pochi comuni. Questo comporta che, sul piano nazionale, ogni unione ha una media di 18.398 abitanti, raggiungendo quindi agglomerati di una certa importanza. In termini relativi, le unioni con popolazione tra 10.000 e 25.000 abitanti rappresentano la maggioranza (35 per cento).

L'unione di comuni nasce con lo scopo di gestire e di migliorare la qualità dei servizi erogati e delle funzioni svolte, di ottimizzare le risorse economico-finanziarie, umane e strumentali, di esercitare, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, in forma unificata per i comuni aderenti, le seguenti funzioni e servizi, nonché le funzioni previste dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (« Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica »): servizi sociali; protezione civile; canili; musei; servizi ricreativi e culturali; avvocatura; mobilità e sistema trasporti intercomunali; sportello unico Informa-

giovani; ufficio per il coordinamento dello sviluppo economico, sociale, ambientale, infrastrutturale del comprensorio, utilizzando tutti gli strumenti di concertazione e di partenariato sociale; servizio informatico; servizio affissioni; difensore civico; nucleo di valutazione; servizio di mappatura delle funzioni e dei servizi dell'unione. All'unione possono essere attribuiti altre funzioni e servizi con deliberazione del consiglio dell'unione, previa deliberazione in tal senso dei comuni partecipanti all'unione stessa.

La crisi e il processo di globalizzazione impongono la necessità di superare le frammentazioni e di presentare i territori come entità coese, organizzate e rappresentative dei bisogni sociali ed economici della collettività. Le unioni possono rappresentare un utile strumento per superare le difficoltà che i comuni di piccole e medie dimensioni incontrano nel reperire le risorse finanziarie necessarie alla fornitura di servizi per la collettività.

L'unione di comuni, se opera correttamente, può consentire una maggiore efficacia ed efficienza nella spesa per servizi con effetti favorevoli sulla crescita economica delle aree interessate dall'unione. I fattori che possono rendere conveniente l'istituzione di un'unione di comuni sono i seguenti: un miglioramento qualitativo dei servizi (anche in rapporto al loro costo); una gestione più razionale delle risorse (anche umane) e un taglio dei costi; un miglioramento quantitativo dei servizi; un maggiore potere contrattuale nella richiesta di contributi allo Stato, alla regione o all'Unione europea.

Le unioni di comuni trasmettono un senso di attivismo e di sapienza innovativa e, soprattutto, aumentano la percezione positiva, da parte dell'opinione pubblica locale, riguardo l'operato delle amministrazioni. Offrono l'immagine di enti che vogliono fare, che si stanno dando da fare. Danno l'idea di una perizia concreta da parte delle amministrazioni nel loro agire. Un altro punto a vantaggio delle unioni è quello di incrementare il senso della comunità. Questo è un aspetto importante:

valorizzano il senso del locale, confutano l'idea che vivere nei piccoli centri vuol dire avere meno servizi.

Le unioni di comuni sono avvertite come una risposta allo spopolamento, un segnale della volontà di chi amministra e di chi fa politica di occuparsi non solo del territorio, ma anche di invertire il processo di allontanamento dello sviluppo dai piccoli centri.

I comuni sono la più antica istituzione italiana, quella più vicina ai cittadini e non è possibile pensare di sopprimerla. La proposta di legge prevede, dunque, fermi restando il consiglio comunale e il sindaco, che tutti i servizi comunali siano affidati a una unione tra comuni (senza alcun costo aggiuntivo a carico dei comuni) in modo da raggiungere una soglia minima di 20.000-25.000 cittadini amministrati. Si avrebbero così circa 450 centri di spesa rispetto ai quasi 6.000 di oggi. Attualmente anche il più piccolo dei comuni ha un servizio demografico, un servizio tecnico, un servizio di contabilità, un servizio di assistenza sociale, un servizio di polizia comunale, un servizio elettorale e così via. Con questa riforma tali servizi dovranno essere affidati obbligatoriamente all'unione tra comuni, alla quale sarà trasferito tutto il personale. Ciò permetterà sensibili riduzioni dei costi, almeno del 20 per cento di quelli attuali. Poiché attualmente i comuni con meno di 5.000 abitanti spendono per il personale circa 2,5 miliardi di euro, non è impossibile conseguire a regime un risparmio di almeno 500 milioni di euro. In totale stiamo parlando di circa 3 miliardi di euro.

La presente proposta di legge, composta dal solo articolo 1, al fine di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi comunali in ambiti territoriali adeguati, obbliga i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti a costituire un'unione ai sensi dell'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e ne stabilisce le funzioni fondamentali.

Il comma 2 predispone uno sportello per il pubblico abilitato al rilascio, anche automatico, delle certificazioni, in ciascuno dei comuni costituenti l'unione.

Al comma 3, per evitare duplicazioni, si precisa che i comuni non possono svolgere singolarmente una funzione il cui esercizio è stato demandato all'unione tra i comuni, specificando, altresì, che ogni comune può far parte di una sola unione di comuni e che le unioni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Ai sensi del comma 4, alle regioni spetta il compito, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di individuare con legge la dimensione ottimale e omogenea per area geografica, attuando così quanto disposto, con la riforma del titolo V della parte seconda, dall'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, per definire le unioni da costituire, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del consiglio delle autonomie locali. L'adesione all'unione deve avere validità di almeno cinque anni.

Il comma 5 stabilisce che se la regione non vi provvede, il Ministro dell'interno nomina un commissario *ad acta* che vi provvede entro centottanta giorni dalla data della sua nomina.

Per quanto concerne le modifiche alla disciplina vigente delle unioni di comuni, il comma 6 novella l'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sostituendo i commi 2 e 3, e introduce una disciplina più dettagliata secondo la quale lo statuto dell'unione potrà essere modificato con la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse, nonché la sede presso uno dei comuni dell'unione. Inoltre introduce una disciplina più dettagliata secondo la quale lo statuto deve prevedere che il consiglio dell'unione sia composto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni dell'unione tra i propri componenti, uguale a quello disposto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione, garantendo la rappresentanza della minoranza; il consiglio elegge il presidente scelto tra i

sindaci dei comuni facenti parte dell'unione, ed elegge gli assessori scelti tra i consiglieri in numero pari a quello disposto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione. Le giunte dei singoli comuni che aderiscono all'unione sono soppresse.

Il comma 7 prevede che, nel caso in cui i comuni non provvedano ad attuare quanto disposto dall'articolo entro un anno dalla data di approvazione del piano regionale, il prefetto nomina un commissario *ad acta* che vi provvede entro centottanta giorni dalla sua nomina.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi comunali in ambiti territoriali adeguati, è fatto obbligo ai comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti di costituire un'unione ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal presente articolo, fino al raggiungimento del suddetto limite demografico. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, all'unione di comuni è affidato l'esercizio associato dei seguenti servizi e funzioni:

a) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;

b) funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriali;

c) la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia di ambito comunale, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio e di riqualificazione degli assetti insediativi, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

d) l'attuazione in ambito comunale delle attività di protezione civile relative alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi;

e) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza dell'ente locale;

f) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale,

nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale;

g) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado;

i) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;

l) l'accertamento per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;

m) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale relativi ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale;

n) la tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

o) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. In ciascuno dei comuni costituenti l'unione di cui al comma 1 è assicurato il funzionamento di uno sportello per il pubblico abilitato al rilascio, anche automatico, delle certificazioni.

3. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte con l'unione. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

4. La regione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per definire le unioni di comuni da costituire, stabilendo le modalità di aggregazione e di distacco dei comuni, nonché di approvazione dello statuto, che deve essere adottato dalle unioni. L'adesione all'unione di comuni è valida per almeno cinque anni.

5. In caso di inadempienza della regione entro il termine previsto dal comma 4, il Ministro dell'interno nomina un commissario *ad acta* che provvede a quanto disposto dal medesimo comma 4 entro centottanta giorni dalla data della sua nomina.

6. I commi 2 e 3 dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono sostituiti dai seguenti:

«2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione possono essere modificati con la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse, nonché la sede presso uno dei comuni della stessa unione.

3. Lo statuto prevede che il consiglio dell'unione di comuni sia composto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni dell'unione tra i propri componenti, uguale a quello disposto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione, garantendo la rappresentanza della minoranza. Il consiglio elegge il presidente tra i sindaci dei comuni facenti parte dell'unione ed elegge gli assessori scelti tra i consiglieri in numero pari a quello disposto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione; le giunte dei comuni che aderiscono all'unione sono soppresse».

7. I comuni provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo entro un anno dalla data di approvazione del piano regionale. In caso di inadempienza entro tale termine, il prefetto nomina un commissario *ad acta* che vi provvede entro centottanta giorni dalla data della sua nomina.

