

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1177

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RECCIA, MAGLIOCCHETTI e MAGLIOZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 NOVEMBRE 1994

Modifica dell'articolo 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142,
relativo alle unioni di comuni

ONOREVOLI SENATORI. - Il legislatore del 1990, con la riforma delle autonomie locali, si pone anche i seguenti obiettivi: stabilire in modo organico le forme di gestione ed individuare i criteri che debbono sovrintendere al relativo esercizio, nell'ambito del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica amministrazione.

Il concetto di servizio pubblico, che non viene oggettivato dalla legge in una specifica definizione, si estende, rispetto al passato, a ricomprendere, insieme alle attività economiche ed imprenditoriali finalizzate alla produzione di beni e di servizi, anche l'esercizio di attività in campo sociale.

Nel quadro delle forme gestionali sono comprese anche quelle consentite dalla legge agli enti locali per l'esercizio di servizi rispondenti alle necessità economico-funzionali di zone territoriali più ampie. Esse si manifestano in forme collaborative tra gli stessi enti, che assumono, nella tipologia degli istituti previsti dalla legge, aspetti di carattere sostanzialmente diverso tra di loro, a seconda che prevalga il vincolo di natura contrattuale rispetto a quello di natura associativa.

Tra le prime si può annoverare la convenzione ex articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Tale rapporto convenzionale, che non lascia spazio alla partecipazione di soggetti terzi (privati o altri enti pubblici) nei limiti delle sue finalità, della durata e degli altri obblighi e garanzie contrattuali, concordate fra gli enti partecipanti, si concretizza in una sorta di autolimitazione dei poteri autoritativi e della autonomia gestionale di ciascun ente locale interessato all'accordo, che trova riscontro nella definizione delle relative clausole pattizie. Da citare, poi, in questa disamina sono anche gli «accordi di

programma», previsti dall'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Questi accordi prevedono una particolare forma procedimentale che va ad inserirsi, anch'essa, nel settore del cosiddetto «contrattualismo amministrativo» e cioè tra quegli istituti tendenti ad una semplificazione dell'attività amministrativa attraverso l'eliminazione dei tempi morti che solitamente caratterizzano l'esecuzione di interventi, opere o programmi che coinvolgono più livelli di governo: «statale, regionale, provinciale, comunale, eccetera».

In sostanza, sono da considerare accordi di programma quegli atti (contratti) che vengono conclusi tra più soggetti pubblici al fine di assicurare il coordinamento delle rispettive azioni, per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento necessario alla predisposizione ed attuazione di opere, interventi o programmi di intervento. Deve trattarsi, come è ovvio, di interventi per i quali sia richiesta l'azione integrata di più soggetti pubblici. Questo particolare modello organizzatorio è uno degli strumenti di cooperazione previsti dalla richiamata legge n. 142 del 1990, oltre i consorzi, le convenzioni e le unioni di comuni.

Da essi si distinguono gli accordi di programma, da un lato, per la più ampia categoria di soggetti pubblici che possono accedervi e per il più vasto ambito funzionale cui sono diretti (rispetto, in particolare, alle convenzioni), e, dall'altro, in quanto non implicano la costituzione di una nuova ed autonoma persona giuridica dotata di strutture e responsabilità proprie (come accade nel caso dei consorzi e delle unioni di comuni).

Tra le forme, invece, collaborative di natura associativa si possono annoverare i consorzi volontari fra comuni e fra comuni

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e province e fra province, ex articolo 25 della legge n. 142 del 1990 (anche se alla loro costituzione si perviene sulla base di un accordo convenzionale sottoscritto dagli enti aderenti al consorzio ed approvato dai relativi consigli unitamente allo statuto consortile), e le unioni di comuni, ex articolo 26 della legge 142 del 1990, anche se la relativa costituzione, preordinata alla futura fusione, è istituzionalmente finalizzata all'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi.

Stando alla lettera della legge potrebbero infatti essere costituite «unioni di comuni» per la sola gestione di servizi pubblici, determinati dall'atto costitutivo e disciplinati dal relativo regolamento.

Onorevoli colleghi, il presente disegno di legge è appunto finalizzato alla riforma dell'istituto dell'unione di comuni, previsto dalla legge n. 142 del 1990 e praticamente mai adoperato, per renderne possibile l'utilizzo a vantaggio degli agglomerati urbani.

Si sente, infatti, fortemente la necessità di dotare le realtà urbane omogenee, ma frazionate amministrativamente al loro interno, di uno strumento di sintesi programmatica e decisionale, che realizzi una migliore gestione dei servizi e delle politiche di interesse comune.

Questo scopo lo si persegue semplicemente ritoccando una particolare forma associativa comunale, l'Unione appunto, di cui si era, da parte di molti, addirittura persa memoria. Questo perchè le finalità che il legislatore si proponeva, con la previsione di questo istituto, erano assai limitate e consistenti, praticamente, nel sollecitare un tipo di legame tra piccoli comuni, quelli inferiori ai cinquemila abitanti, che costituisse una tappa intermedia verso la fusione definitiva. Ed è stata proprio questa prospettiva a scoraggiare la costituzione delle unioni da parte dei comuni. Si sa, infatti, che le comunità locali, soprattutto le più piccole, sono assai gelose della propria autonomia e, se non sussistono effettive necessità di gestione comune di servizi e risorse, difficilmente sono disposte a cedere parte delle loro competenze.

Ci proponiamo, lo ripeto, per questi motivi, di ridefinire l'istituto dell'unione, di cui all'articolo 26 legge n. 142 del 1990, per renderlo più funzionale, elastico ed applicabile anche ai comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti. È necessario, poi, finalizzarlo non più ad improbabili fusioni, bensì ad una più efficiente gestione di servizi sovracomunali ed intercomunali.

L'unione, con l'approvazione della nostra proposta, diviene una particolare entità amministrativa intermedia tra la provincia ed il comune, sull'esempio di ciò che costituisce la comunità montana per i comuni delle alture. Ciò che la distingue da quest'ultima è, soprattutto, la diversa rilevanza che viene data alle volontà dei comuni membri. Nell'unione, infatti, i comuni entrano solo volontariamente, in base ad un atto costitutivo approvato dai rispettivi consigli comunali; mentre le comunità montane, ricordiamo, sono costituite, e disciplinate nelle competenze, con legge regionale.

Quest'ultima dovrà anche disciplinare l'erogazione di contributi finalizzati a promuovere le unioni, il periodo minimo di adesione dei comuni alle unioni, la procedura di distacco dei comuni dalle unioni.

Ricordiamo, inoltre, che nessun comune potrà essere contemporaneamente membro di due o più unioni di comuni.

Per il resto la fisionomia e le modalità di funzionamento dell'istituto rimangono quelle previste dalla vigente normativa.

La costituzione dell'unione, come già detto, avviene con deliberazione dei singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei componenti, contestualmente all'approvazione dell'atto costitutivo e del regolamento.

L'organizzazione si basa sul classico modello: consiglio, giunta e presidente, eletti secondo le norme relative ai comuni con popolazione corrispondente a quella dell'unione. Il regolamento indica gli organi ed i servizi da unificare e contiene le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni. All'unione competono, comunque, le tasse, le tariffe ed i contributi sui servizi gestiti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La presente proposta è attuabile attraverso una riscrittura dell'articolo 26 legge n. 142 del 1990, che realizzi la semplice abrogazione delle parti dello stesso articolo che limitano la costituzione delle unioni ai soli comuni inferiori ai cinquemila abitanti.

Oltre a ciò, questo disegno di legge, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, prevede il riconoscimento della potestà legislativa regionale relativamente alla disciplina di alcuni aspetti dell'istituto.

È necessario, quindi, rendere possibile il coordinamento e la gestione dei servizi e del territorio di comuni che siano parti di grandi conurbazioni, dove i confini amministrativi comunali sono ormai puramente formali, estendendosi l'abitato senza soluzione di continuità.

Questi grandi agglomerati urbani, pur costituendo un tutt'uno dal punto di vista economico, urbanistico e sociale, sono parcellizzati al loro interno in più entità

decisionali amministrative, situazione che crea confusione, sovrapposizioni e dispendio di energie e di risorse.

Numerose sono le materie che, con risultati di maggior efficienza e risparmio, potrebbero essere di competenza dell'unione, come, ad esempio: la gestione dei mercati ortofrutticoli e delle fiere; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; l'organizzazione di biblioteche, servizi sociali e di assistenza; i servizi di trasporto scolastico; l'impiantistica sportiva; la politica del territorio; la manutenzione degli impianti idrici e dei collettori fognari di rilevanza intercomunali; i servizi di trasporto interno; i grandi parchi pubblici; le strutture adibite a contenitori culturali.

L'unione, insomma, come organo intercomunale e sovracomunale, è assimilabile ad una scatola vuota da riempire con variabile e diverso contenuto in relazione alle differenti realtà ed esigenze locali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 26 della legge 8 giugno 1990 è sostituito dal seguente:

«Art. 26. (*Unioni di comuni*). - 1. Due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi.

2. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

3. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione.

4. Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni.

5. Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe ed i contributi sui servizi dalla stessa gestiti.

6. Le regioni provvedono con proprie leggi, emanate nel rispetto della presente normativa, a disciplinare:

a) l'erogazione di contributi finalizzati a promuovere le unioni di comuni;

b) il periodo minimo di adesione dei comuni alle unioni;

c) la procedura di distacco dei comuni dalle unioni;

d) la specie ed il numero minimo di competenze che i regolamenti di istituzione delle unioni devono prevedere.

7. Nessun comune può essere contemporaneamente membro di due o più unioni di comuni.

