

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Severino Lavagnini, in merito allo stato di attuazione del processo di associazionismo comunale, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Severino Lavagnini, in merito allo stato di attuazione del processo di associazionismo comunale, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La ringrazio per aver accettato il nostro invito e mi scuso per questa accoglienza a ranghi ridotti.

L'oggetto della nostra attenzione è la situazione dell'associazionismo comunale. Come il Governo ed i colleghi sanno bene, nell'ambito della legge n. 59 e dei relativi decreti attuativi, abbiamo ancorato il processo di trasferimento nei confronti degli enti locali alla condizione che a livello locale si raggiungano dimensioni territoriali e organizzative degli enti adeguate all'esercizio di nuove funzioni. A questo fine il decreto legislativo n. 112 stabilisce un obbligo preciso a carico delle regioni e

delle collettività locali per arrivare a dimensioni organizzative adeguate attraverso un riordino territoriale e l'individuazione di forme associative tra quelle messe a disposizione dal diritto positivo. Tra queste ricordo la forma più tipica è quella dell'associazione di comuni, ridefinita dalla legge n. 265 del 1999.

Nel corso di quest'anno più volte ho posto al Governo il problema delle scadenze: quella del 1° gennaio si avvicina ed il trasferimento in molti casi è condizionato alla previa definizione delle forme associative, le quali — viceversa — sono ancora molto indietro, anche se si stanno muovendo in relazione al fatto positivo — concretizzatosi un paio di mesi fa — dell'entrata in vigore del regolamento governativo sui contributi alle unioni di comuni. Debbo invece segnalare la quasi completa inadempienza delle regioni, che saranno richiamate in proposito, alle quali la legge n. 265 affida il compito di stabilire programmi di riordino territoriale e prevedere appositi canali di finanziamento. Si pone quindi il problema di come passare il termine del 31 dicembre senza traumi.

A seguito di un accordo in Commissione abbiamo già presentato un emendamento alla finanziaria che propone un ulteriore comma — successivo a quello proposto dal Governo relativo alla possibilità delle regioni di avvalersi di uffici statali dopo il 1° gennaio — il quale stabilisce che, laddove la forma associativa è necessaria e non sia ancora costituita, per il periodo interinale provvedano le province, le quali nelle more dovranno attivarsi, d'intesa con le regioni, anche per favorire le forme associative. Mi pare un'uscita onorevole, che tra l'altro valo-

rizza l'istituto della provincia che in questi ultimi tempi ha dato prova di particolare attivismo ed efficienza.

In proposito ho scritto un mese fa una lettera al ministro dell'interno, mettendolo al corrente della situazione e chiedendogli un intervento specifico; oggi ci risponderà il sottosegretario, senatore Lavagnini, che ringrazio ancora e che invito a rimanere in stretto contatto con noi per seguire la nostra proposta di emendamento alla finanziaria. Lo prego anche di fare in modo che il Governo eserciti una pressione sulle regioni affinché anch'esse adottino normative per finanziamenti e contribuzioni alle forme associative tra enti locali.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ringrazio il presidente per questo incontro che ci dà la possibilità di fare il punto sullo stato di attuazione delle unioni dei comuni, anche perché è una materia in evoluzione; stiamo anche cercando di integrare i finanziamenti per favorire queste unioni di comuni che erano state individuate dalla legge n.142 ma che, essendo finalizzate alla successiva fusione e quindi alla costituzione di nuovi comuni, non avevano dato i risultati sperati. Questa iniziativa, invece, che punta sugli ambiti ottimali e incoraggia questo processo attraverso forme di intervento da parte dello Stato e delle regioni, è una strada che ha già dato risultati positivi.

Farò una breve introduzione e lascerò comunque agli atti la documentazione completa. Al fine di favorire l'espletamento più economico ed efficiente dei compiti istituzionali da parte soprattutto dei piccoli comuni, il legislatore - al Capo VIII, articoli 24-27 - ha preordinato quattro diversi strumenti istituzionali, ciascuno con proprie caratteristiche ed attitudini: la convenzione e l'accordo di programma, corrispondenti ad una logica prevalentemente organizzativa e di cooperazione; il consorzio e l'unione di comuni, in cui è più marcato il profilo istituzionale e la finalità associativa.

L'articolo 24 disciplina la convenzione come la forma di cooperazione tra co-

muni e province utilizzabile per l'esercizio di servizi e di funzioni. Essa non dà vita ad un soggetto di diritto né ad una struttura separata dagli enti partecipanti, per cui serve a realizzare una gestione comune ed il coordinamento di gestioni separate o, tutt'al più, una gestione per conto, svolta da uno dei contraenti, sia pure con il concorso finanziario ed il rispetto degli indirizzi di tutti. Oltre alle convenzioni facoltative, sono previste anche convenzioni obbligatorie imposte dallo stato o dalla regione nelle materie di rispettiva competenza.

L'accordo di programma assume un rilievo di primo piano sia per l'ampiezza della disciplina riservata dalla legge (articolo 27), sia per il carattere di assoluta novità che presenta la previsione di esso come istituto di applicazione generale dell'amministrazione locale. Ciò che lo distingue dalla convenzione è la maggiore estensione dei soggetti pubblici che possono essere coinvolti: non soltanto enti locali, ma anche regioni, amministrazioni statali e altre pubbliche istituzioni. L'oggetto dell'accordo è individuato nella realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di più soggetti pubblici.

Il consorzio, antico strumento collaborativo tra enti locali, è stato mantenuto tra le forme associative nel nuovo ordinamento, ma con una disciplina - contenuta nell'articolo 25 - fortemente innovativa e nello stesso tempo, sostanzialmente equivoca. Essa viene costituita con l'applicazione, in quanto compatibile, della normativa sulle aziende speciali, ha personalità giuridica ed uno statuto adottato dai consigli degli enti partecipanti.

L'unione di comuni è un nuovo soggetto dell'ordinamento locale, creato dalla legge n. 142 con caratteristiche di provvisorietà, finalizzato alla fusione dei comuni associati. Ai sensi dell'articolo 26 nella formulazione originaria, infatti, due o più comuni contermini appartenenti alla stessa provincia, con popolazione non superiore a 5 mila abitanti (ad eccezione

di uno che può avere un numero di abitanti compreso tra 5 mila e 10 mila) possono costituire un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni e di servizi. La natura provvisoria del nuovo ente e l'indubbia difficoltà degli amministratori a raggiungere, tanto più in un termine prefissato, l'obiettivo finale della fusione, ne hanno però impedito l'auspicata diffusione. Non bisogna dimenticare, infatti, quanto pesino l'orgoglio e le tradizioni municipali e come sia difficile far accettare alle popolazioni interessate, senza una adeguata politica di informazione e di incentivazione nei tempi lunghi, l'evento considerato drammatico della fusione.

Con la riforma del 1999 il legislatore ha preso atto di questa situazione ed ha cercato di rilanciare l'unione dei comuni, eliminando la preordinazione vincolante alla successiva funzione e la connessa provvisorietà, nonché allargando il ricorso a questo strumento associativo a tutti i comuni, senza le precedenti limitazioni di ordine demografico. A tal fine l'unione viene espressamente qualificata ente locale, soggetto ai principi dell'ordinamento comunale, il cui statuto — approvato, insieme all'atto costitutivo, dai consigli dei comuni partecipanti di norma contermini — individua liberamente gli organi e le funzioni (non si parla più di servizi, per la cui gestione probabilmente si ritiene esistano forme associative più idonee). L'unico limite posto alla libera scelta statutaria è finalizzato a mantenere stretti legami operativi con le amministrazioni locali interessate per evitare possibili contrasti e favorire una sempre maggiore integrazione: si è quindi prescritto che il presidente deve essere uno dei sindaci e che i componenti degli altri organi dell'unione siano assessori o consiglieri dei comuni associati.

La legge n. 265 ha anche dettato — inserendo un nuovo articolo, il 26-*bis*, nel testo della legge n.142 — una serie di principi cui dovranno attenersi le leggi regionali per la disciplina delle forme di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni comunali. In particolare si è

previsto che la corresponsione dei benefici sia correlata al livello di integrazione, in modo da prevedere il massimo di contributi per l'ipotesi massima di integrazione; devono essere in ogni caso prese in particolare considerazione, rispetto alle altre forme associative, le fusioni e le unioni, agevolando queste ultime anche con contributi ulteriori qualora, per autonomia scelta dei comuni interessati, procedano alla fusione. Alle regioni, infine, viene assegnato un termine di 18 mesi per provvedere, trascorso inutilmente il quale il Governo provvederà in via sostitutiva. La disciplina delle unioni intende quindi stimolare l'associazionismo comunale attraverso un aumento del numero delle unioni, coadiuvato da un'opera di promozione finanziaria.

Presso la direzione centrale delle autonomie è stato costituito lo sportello «unione dei comuni», diretto ad offrire consulenza tecnico-giuridica agli enti interessati all'attuazione dell'istituto della unione di comuni, di cui alla circolare n. 15900/1-*bis*/L.142/90/11/1997, diramata dalla direzione generale in data 22 dicembre 1997 e consultabile telefonicamente, che offre in tempi reali risposte tecniche ai numerosi quesiti posti dagli amministratori locali. L'attività dello sportello riceverà un ulteriore incremento con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 1° settembre 2000, recante il regolamento sulla distribuzione dei fondi statali previsti dalla legge per la realizzazione delle unioni di comuni, dell'esercizio associato di funzioni e per la fusione di comuni.

La legge n. 265 prevede inoltre un decreto che definisca i metodi di attribuzione dei contributi erariali alle unioni e fusioni di comuni. La nuova norma non prevede che le unioni dopo dieci anni diano luogo le fusioni. Il fondo, attualmente pari a 30 miliardi di lire annue (ma per l'anno prossimo si cercherà di aumentarlo con il fondo indistinto della Tabella A), è distribuito per il 15 per cento alle procedure di fusione, per il 60 per cento alle unioni e per il 25 per cento alle comunità montane. Per attuare la norma il decreto intende incentivare in

modo prevalente le unioni che gestiscono servizi in forma associata. Il contributo per le unioni è costituito da tre parti: la prima in base alle popolazioni, la seconda in base ad al numero degli enti, la terza fondata sulle spese dei servizi associati. I primi due tipi di contributo sono assegnati in base ad una percentuale della media nazionale per abitante dei trasferimenti erariali e nel 2000 ammonta a circa 426 mila lire. Per incentivare le unioni dei comuni di piccola dimensione il contributo in base alla popolazione è ascendente (massimo del 9 per cento), per i comuni fino a 20 mila abitanti è discendente (minima del 3 per 100) per i comuni superiori. Sempre allo stesso fine la percentuale del contributo (massimo del 10 per cento) aumenta con il crescere del numero dei comuni associati.

La parte più consistente del fondo dipende dal numero dei servizi associati e il contributo va da un minimo del 10 al massimo del 20 per cento delle spese complessive dei servizi ed è in funzione dell'aumento del numero dei servizi. È previsto un incremento del 5 per cento rispetto alle percentuali spettanti per servizi di anagrafe e stato civile e per il servizio tecnico, e ciò per incentivare l'associazione di questi servizi che soffrono di più in caso di minima dimensione demografica. Per i contributi in base servizi è stabilita una revisione triennale, mentre per gli altri due è prevista una revisione decennale; naturalmente le variazioni in termini di enti associati sono sempre considerate in qualsiasi momento pervengano. Nel decreto è inoltre prevista la revisione dei contributi corrisposti alle unioni dei comuni nei precedenti esercizi. Per le comunità montane il contributo è attribuito con lo stesso metodo fissato per la gestione associata dei servizi. Per le fusioni di comuni è invece assegnato un contributo pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli comuni.

Vi fornisco adesso alcuni dati numerici in ordine alle unione costitutesi e alle regioni che hanno individuato i livelli ottimali. Agli atti della direzione generale

dell'amministrazione civile risultano 16 unioni costitutesi prima dell'entrata in vigore della legge n. 265 (di cui 13 nel nord, due nella provincia di Rieti e una in provincia di Campobasso); 3 fusioni di comuni che hanno dato origine ad un nuovo ente prima dell'entrata in vigore della legge n. 265; 17 unioni costitutesi dopo l'entrata in vigore della legge (di cui 12 nel nord Italia); una comunità montana.

Le regioni che hanno adottato le leggi di individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n.112 sono Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria.

L'articolo 4, comma 5, prevede l'intervento sostitutivo del Governo nel caso di inadempienza delle regioni all'obbligo di adozione della legge di individuazione delle funzioni trasferite o delegate e gli enti locali. Con decreto legislativo n. 96 del 1999 si è attivato l'intervento sostitutivo del Governo per le regioni inadempienti all'obbligo di trasferimento agli enti locali delle funzioni amministrative di cui al decreto legislativo n. 112 del 1998 riconducibili all'elenco di materie regionalizzate dall'articolo 117 della costituzione. Le regioni inadempienti sono attualmente Veneto, Campania, Puglia e Calabria.

Vi lascio anche l'elenco dettagliato delle unioni e fusioni costitutesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 265, delle comunità montane svolgenti esercizio associato di funzioni comunali e delle unioni o fusioni costitutesi prima dell'entrata in vigore della legge, nonché le relative denominazioni.

PRESIDENTE. Prima della scadenza del 31 dicembre organizzeremo incontri con alcune regioni campione del nord, del centro e del sud. Nel frattempo gli uffici stanno organizzando un lavoro — che credo sarà molto utile anche per il Go-

verno — per definire il quadro delle funzioni e dei compiti trasferiti dallo Stato e dalle regioni agli enti locali, individuando quali di esse necessitano dell'esercizio associato. Il ministero, con l'adozione del regolamento, ha fornito un aiuto consistente e credo che da qui al 31 dicembre la situazione potrà essere notevolmente cambiata. Nella realtà abruzzese, per esempio, che non è particolarmente avanzata, si stanno formando proprio in questi giorni unioni di comuni significative, spero quindi che si possa entrare in una fase di sblocco.

Ringrazio ancora il sottosegretario Lavagnini e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 6 novembre 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO