



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FLERES, ALICATA, FERRARA, BONFRISCO,
GALIOTO, GERMONTANI, AZZOLLINI e DELL'UTRI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 2009

Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di razionalizzazione e semplificazione degli enti subcomunali, subprovinciali e subregionali

ONOREVOLI SENATORI. - Le istituzioni repubblicane sono state ispirate, fin dall'approvazione della Costituzione, al principio di garantire la rappresentanza al maggior numero possibile di istanze politiche, sociali e culturali fra quelle presenti nel Paese.

Era naturale che ciò accadesse, uscendo, l'Italia, da un regime politico che si era caratterizzato per l'esistenza di un partito unico, con una struttura molto accentrata e gerarchicamente organizzata, con fortissime concentrazioni di potere e con pesanti riduzioni delle libertà di espressione e manifestazione del pensiero.

Ne è quindi derivato un vero e proprio privilegio per il pluralismo amministrativo che è però degenerato, portando ad un moltiplicarsi di livelli amministrativi e istituzionali, ciascuno con i propri organi di governo e con un conseguente lievitare dei costi di funzionamento.

Tutto ciò senza che ne guadagnasse l'efficienza del sistema che, anzi, ne è risultata indebolita, nella misura in cui il processo di formazione delle decisioni pubbliche ha visto un'eccessiva frammentazione di competenze, con conseguente pluralismo non delle decisioni, ma dei centri di potere.

La degenerazione appare, poi, particolarmente chiara nei casi in cui a fronte dell'esistenza di un ente, con le proprie strutture e i propri organi rappresentativi, non vi siano competenze effettive. È questo il fenomeno particolarmente stigmatizzato negli ultimi tempi da analisti e intellettuali e diventato particolarmente insopportabile ai cittadini, che è oggi noto sotto il nome di «costi della politica».

Il presente disegno di legge prende in considerazione quegli enti, costituiti a livello subcomunale, subprovinciale o subregionale,

che non svolgono effettive funzioni ovvero le cui attività, poche e malamente gestite per la cronica mancanza di risorse, potrebbero essere più efficientemente e efficacemente accorpate in capo all'ente maggiore, con sinergie amministrative e finanziarie.

L'articolo 1 prende in particolare considerazione l'eccessiva propensione a creare circoscrizioni di decentramento comunale, con moltiplicazione delle cariche elettive e del numero degli uffici, ma senza che le circoscrizioni stesse ricevano poi le deleghe di funzioni e le risorse necessarie ad esercitarle. In tal senso si individuano le funzioni che necessariamente devono essere conferite se si vogliono istituire le circoscrizioni di decentramento infracomunale negli ambiti dei servizi demografici, di quelli sociali (fra cui assumono particolarmente spicco e rilevanza sociale gli asili nido), di quelli scolastici, nonché nei campi della manutenzione urbana e di polizia urbana, che appaiono essere propri della dimensione territoriale e burocratica di una circoscrizione.

L'articolo 2 si propone di riconoscere un incentivo ai comuni più piccoli allo scopo di unirsi nella gestione di funzioni amministrative. In realtà diversi incentivi di questo tipo sono già stati introdotti, sia a carattere sistematico che occasionalmente, ma senza riuscire a modificare una realtà formata da piccolissimi comuni con personale spesso insufficiente per gestire il livello minimo di funzioni attribuite. L'incentivo che si propone si caratterizza quindi per l'entità e la durata, nonché per la formula, in quanto gli enti possono ricevere un incentivo maggiore se dimostrano che dall'esercizio associato di funzioni abbiano risparmiato una cifra più alta di quella pari all'incentivo che spetterebbe loro, e che è fissato, in modo *stan-*

dard, al 10 per cento della media dei trasferimenti statali degli ultimi dieci anni.

Il divieto di retribuire o attribuire gettoni di presenza agli amministratori di eventuali consorzi, di cui al comma 2 dell'articolo 2, serve ovviamente a scoraggiare la costituzione di enti di questo tipo, che non fanno che aumentare i cosiddetti «costi della politica».

L'articolo 3, infine, propone una radicale semplificazione della vita amministrativa del Paese, mediante la soppressione di comunità montane, comunità isolate, comunità di arcipelago, istituti autonomi per le case popolari, consorzi di bonifica ed enti di ambito per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti e del servizio idrico, previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

Si tratta di enti di natura diversa, la cui creazione si è stratificata nel tempo. Alcuni, come l'Istituto autonomo case popolari (IACP) ed i consorzi di bonifica, svolgono funzioni ormai «storiche» che potrebbero essere ridistribuite fra gli altri enti.

Altri enti, come le comunità montane, da tempo sono al centro di una severa critica riguardante il loro proliferare a fronte di una dimensione economico-burocratica e di

un'autonomia organizzativa del tutto inadeguate ai compiti che dovrebbero svolgere. Gli ambiti territoriali ottimali (ATO), infine, avrebbero dovuto garantire la programmazione e la gestione integrata del servizio idrico e di quello per il ciclo integrato di trattamento dei rifiuti, ma si sono trasformati in un ulteriore soggetto burocratico che non è riuscito a garantire quel miglioramento di efficienza che era lecito attendersi. Si è invece venuto a creare un ulteriore livello intermedio di governo, di carattere subprovinciale, doppiamente per certi versi delle competenze di area vasta proprie delle province e interferente con le competenze gestionali tipiche dei comuni.

L'intento è quindi di sopprimere senz'altro questi enti, di attribuire alle province le funzioni di coordinamento e programmazione sull'area vasta e di lasciare ai comuni i compiti che gli sono propri nell'ambito della propria giurisdizione territoriale.

Il riaccorpamento non prevede oneri per la finanza pubblica perché, con le funzioni, anche il personale e le risorse strumentali vengono ridistribuiti, con decreti del Presidente del Consiglio - sottolineando così il valore politico oltre che amministrativo -, sentita la regione interessata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Razionalizzazione della facoltà di istituire circoscrizioni di decentramento comunale)

1. L'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 17. - *(Circoscrizioni di decentramento comunale)*. - 1. I comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti possono articolare il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento - con popolazione inferiore a 100.000 abitanti - quali organismi di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune nelle seguenti materie:

- a) servizi demografici;
- b) servizi sociali e di assistenza sociale, ivi compresa l'istituzione e la gestione degli asili nido;
- c) servizi scolastici ed educativi;
- d) servizi di manutenzione urbana, di gestione del patrimonio comunale e di disciplina dell'edilizia privata, all'interno del territorio circoscrizionale;
- e) funzioni di polizia urbana nell'ambito degli indirizzi stabiliti dal Corpo della polizia municipale.

2. L'istituzione delle circoscrizioni di cui al comma 1 è prevista dallo statuto comunale ed avviene contestualmente con la determinazione della loro organizzazione e l'individuazione delle funzioni delegate, disciplinate da apposito regolamento.

3. Sono organi delle circoscrizioni di cui al comma 1: il consiglio, formato da non più di cinque componenti compreso il presi-

dente; la giunta, formata da non più di tre componenti compreso il presidente; il presidente».

Art. 2.

(Incentivi all'esercizio associato di funzioni di più comuni)

1. Ai comuni che si avvalgono degli istituti previsti agli articoli 30, 31, 32 e 33 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è riconosciuto un incentivo pari all'importo maggiore tra il 10 per cento della media dei trasferimenti statali negli ultimi dieci anni e la riduzione di costi ottenuta grazie all'esercizio in forma associata di funzioni, a condizione che:

a) la convenzione, il consorzio, l'unione di comuni o l'esercizio in forma associata di funzioni, in qualunque forma costituito, abbia una durata non inferiore a dieci anni;

b) la gestione di servizi ordinari di valore pari ad almeno il 30 per cento del bilancio degli enti associati o che coinvolgano non meno del 25 per cento del personale previsto dalla pianta organica degli enti associati adibito a tali servizi siano oggetto di convenzione, consorzio, ed esercizio in forma associata di funzioni, in qualunque forma costituito.

2. L'incarico di amministratore dei consorzi costituiti ai sensi del presente articolo non è retribuibile né al medesimo amministratore possono essere attribuiti gettoni di presenza o altri tipi di emolumenti che non siano limitati al solo rimborso delle spese documentate sostenute per svolgere il suo incarico.

Art. 3.

(Razionalizzazione degli enti e delle funzioni di carattere sovracomunale)

1. Al fine di ridurre il numero degli enti, semplificare i processi decisionali, razionalizzare le competenze e ridurre i costi del sistema delle pubbliche amministrazioni, operando un complessivo riordino degli enti di dimensione sovracomunale che insistono sul medesimo territorio con competenze diverse, sono soppressi:

a) le comunità montane, isolate e di arcipelago, di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) gli istituti autonomi delle case popolari;

c) gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

d) gli ambiti territoriali ottimali per il servizio idrico integrato, di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

e) i consorzi di bonifica;

f) ogni altro ente al quale siano state attribuite o che eserciti funzioni ricadenti su un territorio sovracomunale o sovraprovinciale.

2. Gli enti di cui al comma 1, lettera f), sono individuati con delibera della Giunta regionale interessata, da adottarsi entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Qualora la Giunta non provveda entro tale termine, il Ministro dell'interno, entro gli ulteriori novanta giorni, provvede con proprio decreto a individuare gli enti da sopprimere e a nominare per ciascuno di essi un prefetto che assume le funzioni di commissario. Lo schema di decreto viene preliminarmente trasmesso alla Commissione bicamerale per le questioni regio-

nali che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla trasmissione.

3. Tutte le funzioni di programmazione, di coordinamento e di gestione attribuite agli enti soppressi sono attribuite alle province competenti per territorio. Ai comuni sono trasferite le funzioni di gestione dei servizi gestiti dagli enti soppressi.

4. Alle province e ai comuni subentranti nelle competenze degli enti soppressi sono trasferiti il personale e il patrimonio dei medesimi enti, secondo criteri stabiliti con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la regione interessata.

5. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della regione, fatto salvo quanto previsto al comma 2, è nominato commissario liquidatore degli enti soppressi e può avvalersi di un solo subcommissario per ciascuno di tali enti.

Art. 4.

(Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, non abbiano provveduto al suo recepimento nella propria legislazione di settore.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano dettano la normativa di attuazione della presente legge, nel rispetto dei vincoli e dei principi da essa introdotti.

