



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Disegno di legge concernente "Razionalizzazione dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni di cui all'art. 21 della legge n. 42/2009."

Relazione

L'art. 3 dello Statuto Speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, conferisce alla Regione, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

L'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica sta definendo un disegno di legge organico riguardante l'ordinamento delle autonomie locali che recepisce anche le recenti riforme in materia di enti locali.

Con l'entrata in vigore dell'art. 16 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 sono state introdotte significative modifiche nell'ambito delle autonomie locali.

In particolare:

1. Il comma 1 dispone per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante la costituzione di unioni di comuni.
2. Il comma 2 stabilisce che alle unioni sopra citate hanno facoltà di aderire anche i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.
3. Il comma 3 dispone che alle predette unioni si applicano, in deroga alla disciplina prevista dall'art. 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del decreto legislativo n. 267/2000, le norme dell'art.16.
4. Il comma 4 dispone l'affidamento alle unioni così costituite della programmazione economico-finanziaria e della gestione contabile per le funzioni esercitate dai comuni membri per mezzo delle stesse unioni.
5. Il comma 5 stabilisce che le unioni succedono a tutti gli effetti nei rapporti giuridici inerenti le funzioni e i servizi ad esse affidate alla data di cui al successivo comma 9. Alle unioni sono altresì trasferite le risorse umane e strumentali in riferimento alle funzioni e servizi trasferiti dai comuni membri.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

6. Il comma 6 dispone che le unioni sono istituite in modo che la popolazione complessiva sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre l'unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane.
7. Il comma 7 stabilisce che le unioni già in essere alla data di cui al successivo comma 9 e di cui facciano parte uno o più comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, entro quattro mesi devono adeguare i loro ordinamenti ai sensi delle nuove disposizioni e che i comuni che appartengono alle unioni costituite con la previgente normativa cessano di diritto di farne parte dalla data in cui diventano membri della nuova unione.
8. Il comma 8 dispone che nel termine perentorio di sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 138 i comuni avanzano alla regione una proposta di aggregazione per l'istituzione dell'unione prevista dal precedente comma 1.
9. Il comma 9 stabilisce che a decorrere dal giorno di proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che successivamente al 13 agosto 2012 sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti dell'unione predetta, gli organi di governo sono il sindaco e il consiglio comunale, e la giunta decade di diritto. Stabilisce inoltre che ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione.
10. Il comma 10 dispone che gli organi dell'unione sono il consiglio, il presidente e la giunta.
11. Il comma 11 stabilisce che il consiglio dell'unione è composto da tutti i sindaci dei comuni che ne sono membri e, in sede di prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi eletti dai rispettivi consigli, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni.
12. Il comma 12 dispone che il presidente dell'unione è eletto dal consiglio tra i propri componenti e dura in carica due anni e mezzo con possibilità di rinnovo. Al presidente dell'unione spettano le competenze attribuite al sindaco dall'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000 (competenze attribuite come responsabile dell'amministrazione del comune), ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'art. 54 del predetto decreto legislativo n. 267/2000 (attribuzioni previste come ufficiale di Governo).
13. Il comma 13 disciplina che la giunta dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori nominati dal medesimo fra i sindaci componenti del consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Disciplina altresì che alla giunta dell'unione spettano le competenze di cui all'art. 48 del citato decreto legislativo n. 267/2000 (competenze delle giunte).



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

14. Il comma 14 reca disposizioni in ordine allo statuto dell'unione e alle modalità di adozione dello stesso.
15. Il comma 15 stabilisce che in materia di indennità e di oneri previdenziali, assistenziali, assicurativi e fiscali ai consiglieri, al presidente e agli assessori delle unioni si applicano le norme degli articoli 82 e 86 del decreto legislativo n. 267/2000.
16. Il comma 16 dispone che l'obbligo di costituzione delle unioni previste dal comma 1 non trova applicazione nei riguardi dei comuni che alla data del 30 settembre 2012 risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 267/2000; tali comuni dovranno trasmettere al Ministero dell'Interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione mediante convenzione. Il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, provvederà a determinare contenuti e modalità delle attestazioni e successivamente, sulla base delle stesse, pubblicherà l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo della costituzione delle unioni di cui al comma 1.
17. Il comma 17 disciplina la nuova composizione degli organi di governo come segue:
- a) per i comuni con popolazione fino a mille abitanti il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri;
 - b) per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri e il numero degli assessori è stabilito in due;
 - c) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sette consiglieri e il numero degli assessori è stabilito in tre;
 - d) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero degli assessori è stabilito in quattro.
18. Il comma 18 stabilisce che ai consiglieri dei comuni fino a 1.000 abitanti non si applicano le disposizioni sulle indennità di cui all'art. 82 del decreto legislativo n. 267/2000 e parzialmente le disposizioni concernenti gli oneri per permessi retribuiti di cui all'art. 80 del medesimo decreto legislativo n. 267/2000.
19. Il comma 19 dispone che nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti le sedute di consiglio e delle commissioni si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

20. Il comma 20 stabilisce che nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti le riunioni di giunta si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti.
21. Il comma 21 modifica la vigente disciplina in materia di permessi per la partecipazione alle riunioni dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nel senso che i lavoratori pubblici e privati non hanno più diritto di assentarsi per l'intera giornata, ma per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento.
22. Il comma 22 modifica l'art. 14, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, nel senso che le funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42/2009 sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti.
23. Il comma 23 dispone una modifica all'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011 recante "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale" sostituendo le parole "isole monocomune" con le seguenti "i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole".
24. Il comma 24 stabilisce che la popolazione minima per lo svolgimento obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42/2009 deve essere di 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico stabilito dalla regione. Stabilisce inoltre che tutte le sei funzioni fondamentali dovranno essere obbligatoriamente esercitate entro il 31 dicembre 2012. Resta fermo l'obbligo per l'esercizio in forma associata di almeno due funzioni fondamentali entro il termine del 31 dicembre 2011, già stabilito dall'art. 14, comma 31, del decreto legge n. 78/2010.
25. Il comma 25 stabilisce che i revisori dei conti degli enti locali sono scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti a livello regionale nel Registro dei revisori, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, stabilisce i criteri per l'inserimento degli interessati nel predetto elenco. Tale norma si applica a decorrere dal primo rinnovo dell'organo di revisione.
26. Il comma 26 dispone che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto della gestione, da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.
27. Il comma 27 modifica l'art. 14, comma 32, del decreto legge 78/2010 anticipando le scadenze del 31 dicembre 2013 ivi indicate al 31 dicembre 2012 (entro tale data i comuni, fermo restando



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29 della legge 244/2007, mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del predetto decreto legge, ovvero ne cedono le partecipazioni).

28. Il comma 28, al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese degli enti locali, stabilisce che sia il prefetto ad accertare che gli enti territoriali interessati attuino entro i termini prescritti quanto previsto dall'art. 2, comma 186, lett. e) della legge 191/2009 (soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali, tuttavia non applicabile in Sardegna per effetto dell'art. 2, comma 5, della legge regionale 18 marzo 2011, n. 10) e dell'art. 14, comma 32, primo periodo del decreto legge n. 78/2010 (liquidazione delle società di cui al precedente punto 27).

29. Il comma 29 dispone che le disposizioni dell'art. 16 si applicano anche alle regioni a statuto speciale nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione, nonché secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42/2009 (coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome).

30. Il comma 30 stabilisce che dall'applicazione delle norme dell'art. 16 non devono derivare nuove o maggiori spese a carico della finanza pubblica.

31. Il comma 31 dispone che a decorrere dal 2013 le norme sul patto di stabilità si applicano anche ai comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

Da quanto sopra esposto si evince che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti dovranno obbligatoriamente svolgere in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante la costituzione di unioni di comuni. Quanto sopra determina, conseguentemente, delle modifiche nell'ambito ordinamentale degli stessi comuni.

Per i comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti è disposta l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata delle sei funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42/2009 riguardanti:

- a) 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 legge n. 42 del 2009;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

In Sardegna con l'entrata in vigore della legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 è stato avviato un percorso innovativo e anticipatore della disciplina dell'associazionismo tra enti locali incentrato sul riordino territoriale.

Tale percorso, sorto per assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi in ambiti territoriali ottimali (ATO) e ormai concluso, ha consolidato in questi anni un assetto aggregativo di comuni di diversa dimensione demografica, portando alla costituzione di 35 unioni di comuni e all'istituzione di 5 comunità montane che coinvolgono complessivamente 334 comuni su 377, di cui 116 su 118 sotto i 1.000 abitanti. I comuni non associati, salvo pochissime eccezioni, riguardano enti non obbligati ricadenti prevalentemente nelle aree metropolitane e nelle zone costiere.

I dati sopra indicati rappresentano emblematicamente il raggiungimento dello scopo insito nella legge regionale n. 12/2005 in termini di associazionismo degli enti locali e in particolare dei piccoli comuni. Tale conseguimento è anche il risultato della partecipazione del sistema delle autonomie locali al processo di individuazione del Piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali, approvato in via definitiva dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 52/2 del 15 dicembre 2006. Il Piano è stato approvato seguendo le procedure di cui all'art. 2 della citata legge regionale n. 12/2005 che prevede, tra l'altro, il coinvolgimento e la concertazione con gli enti locali, anticipando le norme contenute nell'art. 16, comma 8, del decreto legge n. 138/2011.

Dare applicazione al predetto articolo 16 per la parte riguardante l'obbligatorietà, per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, dello svolgimento di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi loro spettanti mediante unione di comuni, significherebbe abbandonare l'assetto organizzativo di tipo aggregato, ormai consolidato, per intraprendere un nuovo percorso con evidente aggravio di costi, di tempi e dai risultati molto incerti.

Infatti, i comuni già facenti parte delle predette forme associative, dovrebbero riaggregarsi talvolta senza poter raggiungere l'obiettivo demografico minimo di 5.000 abitanti stabilito dal su citato art. 16 e qualora lo raggiungessero priverebbero i restanti comuni, cioè quelli con popolazione superiore a 1.000 abitanti, dei necessari requisiti demografici previsti dalla legge regionale n. 12/2005 per la costituzione delle unioni; si creerebbe, pertanto, una totale disgregazione nell'organizzazione dell'attività gestionale degli enti locali.

Considerata la realtà storico-geografica e socio-culturale dei comuni con una distribuzione polverizzata sul territorio regionale e tenuto conto del percorso associativo già attuato ai sensi della legge regionale n. 12/2005, appare del tutto evidente la non opportunità di operare una dicotomia



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

tra i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, che in base alla nuova normativa statale dovrebbero svolgere obbligatoriamente tutte le loro funzioni e tutti i loro servizi tramite unione di comuni o convenzione e quelli con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, i quali dovrebbero invece svolgere obbligatoriamente in forma associata le sole funzioni fondamentali.

Per le motivazioni su esposte si ritiene più opportuno sotto il profilo economico-finanziario, da un lato integrare le norme regionali vigenti in materia con riguardo, in particolare, alla gestione obbligatoria in forma associata delle funzioni fondamentali anzidette e dall'altro confermare l'attuale impianto ordinamentale di tutti i comuni della Sardegna, coerentemente con le disposizioni dell'art. 3 dello Statuto Speciale.

Pertanto, il presente disegno di legge rispetta le norme statali di contenimento della spesa pubblica adeguandole alle norme regionali vigenti e all'assetto organizzativo attuale degli enti locali.

Alla luce delle su esposte valutazioni il comma 1 dispone l'applicazione dei commi 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 30 e 31 dell'art.16 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, della legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 e della disciplina della presente legge.

Il comma 2, analogamente a quanto previsto dall'art. 5 bis della legge regionale n. 13/2005 prevede che gli accertamenti previsti dal comma 28 del decreto legge n. 138/2011 siano esercitati dalla Regione e non dal prefetto.

Il comma 3 disciplina l'esercizio obbligatorio in forma associata delle sei funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42/2009 riguardanti tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Stabilisce che l'esercizio associato può essere svolto tramite unione di comuni, comunità montane oppure tramite convenzione ex art. 30 del decreto legislativo n. 267/2000. Prevede i tempi di tali adempimenti e dispone che il limite demografico aggregativo sia di norma di 10.000 abitanti.

Il comma 4 stabilisce che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Il comma 5 dispone che dall'applicazione delle disposizioni del presente disegno di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale.