

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4045

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRAGOMELI, FOSSATI, GIACHETTI, ALBINI, PAOLA BRAGANTINI,  
FABBRI, FIORIO, GANDOLFI, GIUSEPPE GUERINI, MARANTELLI,  
MARCHETTI, MIOTTO, MORETTO, NARDUOLO, PREZIOSI, VENTRI-  
CELLI**

Disposizioni per la fusione dei comuni con popolazione inferiore  
a 5.000 abitanti

*Presentata il 21 settembre 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I comuni italiani hanno rappresentato, nella storia del nostro Paese, la punta più avanzata di decentramento e vicinanza delle istituzioni alle esigenze dei cittadini. Come è noto, la loro storia inizia secoli prima della nascita delle istituzioni repubblicane e dello stesso Stato italiano: nel corso di un percorso quasi millenario, i comuni hanno dato spazio all'esigenza dei cittadini di organizzarsi per dare risposte collettive alle necessità che emergevano all'interno delle comunità. Le migliaia di piazze italiane, ciascuna con il suo campanile e il suo palazzo municipale, hanno rappresentato il tessuto connettivo in cui sono nati il dibattito, la discussione, il confronto in cui naturalmente è fiorita la democrazia italiana.

A causa di questa storia centenaria, sviluppatasi per sedimentazione, attraversata da fenomeni migratori e da improvvise espansioni, con città un tempo separate da chilometri di terreni agricoli trasformati in un breve tempo in un *continuum* di case ed abitazioni, l'attuale organizzazione dei comuni italiani non sempre risponde a criteri razionali che sappiano veramente rispondere alle esigenze dei cittadini.

Si tratta di una circostanza già nota ai nostri padri costituenti, che a tale proposito vollero inserire nella Costituzione italiana l'articolo 133, che rendeva « adattivo » il sistema dei comuni italiani, tale dunque da poter essere all'altezza delle inevitabili modifiche che la storia rende necessarie. L'avvento dello stato sociale,

così come la costruzione giorno dopo giorno di enti territoriali capaci di dare risposte alte alle esigenze dei cittadini – grazie anche all’affermarsi di sindaci e consiglieri che hanno interpretato in modo alto il loro ruolo – hanno negli anni aumentato a dismisura le competenze e le funzioni che i comuni sono chiamati a garantire: dalla raccolta dei rifiuti, alla polizia locale, all’organizzazione di scuole materne ed elementari, fino alla gestione dei servizi sociali. Comuni con poche centinaia di abitanti si sono trovati a gestire appalti anche importanti, sono stati legittimamente chiamati dai propri cittadini a far fronte a esigenze contingenti spesso anche complesse, sono stati caricati di competenze particolarmente delicate trasferite dallo Stato o dalle regioni. È per questo che, con l’accentuarsi anche del profilo federalista e decentrato della Repubblica, si è posta come dirimente la necessità di procedere alla razionalizzazione e all’accorpamento dei piccoli comuni.

Il processo è iniziato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha introdotto la nuova forma associativa dell’unione di Comuni, prevedendo entro 10 anni la fusione tra comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti.

Si è trattato in verità di una disposizione mai attuata. In dieci anni sono state solo 16 le unioni di comuni costituite, tanto che con la legge 3 agosto 1999, n. 265, e con il testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l’unione è stata ridisegnata, eliminando l’obbligo della fusione.

Nel 2000, l’entrata in vigore del testo unico degli enti locali ha cercato di dare ordine alla materia, ponendo l’accento sulla necessità di esercitare in modo convenzionale o consortile (o anche all’interno di Unioni) talune funzioni. Nello stesso solco si è posta la legge 7 aprile 2014, n. 56, meglio nota come « legge Delrio », che ha innovato la materia ponendo l’accento sulla necessità di esercitare in modo associato funzioni e servizi.

Ora, la revisione della seconda parte della Carta costituzionale ridisegna complessivamente l’architettura istituzionale, interessando anche il titolo V e i rapporti

tra lo Stato e gli enti territoriali. Vengono modificate le attuali competenze legislative in capo allo Stato e alle regioni, nonché si prevede l’abolizione delle province, ente territoriale intermedio tra le regioni e i comuni. Quest’ultima previsione assegna un nuovo e forte protagonismo ai comuni che, se non facenti parte della realtà delle città metropolitane, devono sviluppare organizzazioni innovative e modalità di governo del territorio in stretta sinergia con l’istituzione regionale. La nuova sfida che attende i comuni e la loro responsabilità di riorganizzare i servizi di natura locale non può prescindere dalla ricerca di un ottimale dimensionamento degli stessi enti, più consoni in termini di popolazione ed estensione territoriale a costruire un processo virtuoso e collaborativo con la regione. Diversamente il mantenimento di micro comuni – anche con poche centinaia di abitanti – comporterebbe la costituzione di tavoli territoriali molto ampi e frammentati difficilmente in grado di promuovere una programmazione ottimale dei servizi in ambito locale.

Come già detto, la normativa vigente riguardante la fusione e l’unione di comuni prevede un *iter* puntuale e obbligatorio per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; la presente proposta vuole superare questa dialettica territoriale e non porre vincoli demografici così stringenti allo sviluppo degli accorpamenti e alla formazione di nuovi enti capaci di rispondere in modo efficace alla riorganizzazione dei servizi di ambito territoriale. Pertanto questo nuovo percorso, lungi dal voler essere imposto dall’alto con una specifica disposizione legislativa, introduce però l’obbligatorietà di uno strumento democratico, il *referendum* consultivo, in modo più generalizzato di come attualmente è applicato, al fine anche di ottenere una legittimazione popolare preventiva all’attivazione della lunga procedura di fusione tra comuni. Toccherà quindi sempre al popolo – così come previsto dalla riforma costituzionale in corso di approvazione – esprimersi sulla riorganizzazione degli enti comunali per completare la riforma dell’architettura istituzionale della Repubblica e rispondere in

modo adeguato e moderno ai bisogni e alle istanze delle rinnovate comunità locali.

La proposta di legge si compone di 8 articoli.

L'articolo 1 chiarisce che la promozione della fusione di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è finalizzata a garantire livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni, al miglioramento dell'efficienza dei servizi erogati ai cittadini, a favorire lo sviluppo locale, sulla base dei principi di efficacia, di adeguatezza, di differenziazione e di riduzione delle spese.

L'articolo 2 stabilisce che i comuni non possono avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Un'eccezione è prevista, in ragione della specificità territoriale, per i comuni montani ed i comuni delle isole minori, per cui il limite è fissato a 3.000 abitanti.

L'articolo 3 assegna alle regioni, previa concertazione con i comuni interessati, il compito di predisporre un piano di riorganizzazione dell'articolazione del territorio in comuni, tenendo conto dei procedimenti di fusione autonomamente avviati dai comuni interessati.

L'articolo 4 stabilisce che le regioni, in attuazione dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, possono sotto-

porre il piano ad un unico *referendum* consultivo della popolazione dei soli comuni interessati dal piano. Ai sensi dell'articolo 5, le regioni procedono alle fusioni di comuni, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, prevedendo nello statuto del comune oggetto di fusione l'istituzione di municipi o altre forme di partecipazione e decentramento delle comunità dei comuni originari. Si stabilisce, tuttavia, che l'attuazione del piano non è obbligatoria nelle regioni in cui il *referendum* di cui all'articolo 4 abbia avuto esito negativo.

L'articolo 6 stabilisce le sanzioni economiche per le regioni che non adempiono all'obbligo di procedere all'unione, riducendo i trasferimenti, diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale di una quota pari al 30 per cento.

L'articolo 7 stabilisce che l'istituzione dei nuovi comuni non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali.

L'articolo 8 prevede che il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune sia esente da oneri fiscali.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. La presente legge promuove le fusioni di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, al fine di garantire livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni, di migliorare l'efficienza dei servizi erogati ai cittadini, di favorire lo sviluppo locale, sulla base dei principi di efficacia, di adeguatezza, di differenziazione e di riduzione delle spese.

## ART. 2.

*(Limiti minimi di popolazione dei comuni).*

1. I comuni non possono avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, salvo i casi in cui si garantiscano comunque i livelli ottimali di cui all'articolo 1.

## ART. 3.

*(Piano di riorganizzazione territoriale delle regioni).*

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni, previa concertazione con i comuni interessati, predispongono un piano di riorganizzazione dell'articolazione del territorio mediante progetti di fusione di comuni al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 2.

2. Il piano tiene conto dei procedimenti di fusione autonomamente avviati dai comuni interessati.

## ART. 4.

*(Referendum delle popolazioni interessate).*

1. Le regioni, in attuazione dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, possono sottoporre il piano di cui all'arti-

colo 3 ad un unico *referendum* consultivo della popolazione dei soli comuni interessati dal piano.

ART. 5.

*(Fusione dei comuni in attuazione del piano).*

1. Le regioni procedono all'attuazione dei singoli progetti di fusione di cui all'articolo 3 sui quali la popolazione interessata si è espressa favorevolmente, entro trenta-sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Nello statuto del comune oggetto di fusione deve essere prevista l'istituzione di municipi o altre forme di partecipazione e di decentramento delle comunità dei comuni originari.

ART. 6.

*(Sanzioni).*

1. In caso di inosservanza di quanto previsto dagli articoli 3 e 5, alla regione è applicata una riduzione di una quota pari al 30 per cento dei trasferimenti erariali in suo favore, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale.

ART. 7.

*(Mantenimento dei benefici esistenti).*

1. L'istituzione dei nuovi comuni non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali.

ART. 8.

*(Disposizione fiscale).*

1. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

