

proposta di legge n. 294

a iniziativa della Giunta regionale

presentata in data 14 marzo 2013

NORME IN MATERIA DI UNIONI MONTANE E DI ESERCIZIO ASSOCIATO
DELLE FUNZIONI DEI COMUNI MONTANI

Signori Consiglieri,

l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali da parte dei Comuni montani con meno di 3.000 abitanti deve svolgersi mediante convenzione o Unione dei comuni, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legge 95/2012, convertito dalla legge 135/2012.

La Comunità montana non è contemplata fra gli strumenti a tal fine utilizzabili.

Ben 72 Comuni, sui 98 appartenenti alle Comunità montane, hanno meno di 3.000 abitanti e sono quindi soggetti alla citata normativa statale relativa agli obblighi di associare le funzioni fondamentali.

L'articolo 32 del decreto legislativo 267/2000, come modificato dal citato decreto-legge, prevede, inoltre, che le Unioni di comuni, costituite in prevalenza da Comuni montani, assumono la denominazione di Unione di comuni montani e possono esercitare anche le funzioni in materia di tutela e di promozione dei territori montani attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione.

Si è posto quindi il problema di adeguare al mutato quadro normativo statale l'assetto delle Comunità montane della Regione, non solo per favorire la gestione associata delle funzioni e dei servizi dei Comuni montani di minore dimensione demografica, ma anche per assicurare la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli istituzionali operanti nel territorio.

Nel corso degli incontri con gli amministratori dei Comuni montani è emersa chiaramente la volontà di salvaguardare, per quanto possibile, l'esperienza delle Comunità montane anche nel contesto del nuovo quadro normativo statale che prevede l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni. Ciò in considerazione del fatto che, indiscutibilmente, le Comunità montane rappresentano gli enti che storicamente hanno svolto non solo le funzioni di tutela e valorizzazione del territorio montano ma anche quelle relative all'organizzazione e alla gestione dell'esercizio associato delle attività comunali.

In sede di confronto con gli amministratori locali sono stati presi in esame i differenti percorsi di riforma delle Regioni a statuto ordinario, le quali hanno o definitivamente soppresso le Comunità montane (Liguria, Basilicata, Puglia, Molise) o hanno trasformato o stanno trasformando, con modalità e procedure diverse, le Comunità montane in Unioni di comuni montani (Toscana, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna) ovvero, infine, hanno accorpato le Comunità montane esistenti (Lombardia, Abruzzo).

L'ipotesi dell'accorpamento fra Comunità montane non sembra risolvere, nella nostra Regione, il problema dell'esiguità delle risorse economiche disponibili in rapporto agli investimenti di cui il territorio necessita, tenendo conto dei costi non totalmente comprimibili del personale (94 dipendenti a tempo indeterminato) e dei mutui accesi, per investimenti, nel presupposto di poter contare sui trasferimenti erariali, ormai azzerati dal 2009.

D'altra parte, l'ipotesi della mera soppressione delle Comunità montane (con la previsione del subentro dei Comuni) potrebbe determinare problemi in relazione alla successione nei rapporti giuridici attivi e passivi e un'ulteriore limitazione delle possibilità di investimento e di riequilibrio del divario esistente fra entroterra e costa, in questa fase di straordinaria ristrettezza economica per i piccoli Comuni.

Allo scopo di consentire sia un efficiente ed efficace svolgimento associato delle funzioni comunali sia il mantenimento di adeguate politiche per la montagna è stata pertanto predisposta la presente proposta di legge, che tende a conservare sul territorio, per quanto possibile, le strutture, gli uffici e il personale delle Comunità montane, adattandoli alle mutate esigenze poste dalla normativa dello Stato e assicurando nel contempo le necessarie misure di razionalizzazione e di contenimento delle spese di funzionamento.

L'idea ispiratrice di fondo è dunque quella di prevedere, conformemente alle norme statali in materia, l'istituzione e la disciplina di un nuovo ente (l'Unione montana) che si collochi in una logica di continuità istituzionale con le Comunità montane per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni di promozione e valorizzazione della montagna e di esercizio associato delle funzioni comunali ma che consenta di realizzare, nello stesso tempo, i principi di ottimizzazione delle risorse finanziarie ed umane esistenti.

La procedura per la costituzione delle Unioni montane prevista dalla presente legge è quella di seguito sinteticamente descritta:

- 1) entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni ricompresi negli ambiti di cui all'allegato A alla l.r. 18/2008 e i Comuni confinanti, a pena di decadenza, possono chiedere, rispettivamente, di recedere o di aderire alla Comunità montana;
- 2) la conseguente rideterminazione degli ambiti territoriali è disposta dalla Giunta regionale:
 - nel caso di recesso, previa intesa tra il Comune richiedente e la Comunità montana interessata in ordine alla disciplina

- dei rapporti giuridici conseguenti al recesso;
- nel caso di nuova adesione, previa decisione favorevole del consiglio della Comunità montana interessata;
- 3) gli ambiti rideterminati ai sensi del punto 2 costituiscono la dimensione ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali nel territorio interessato;
 - 4) entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, in ciascuno degli ambiti territoriali suddetti può essere costituita un'Unione montana. L'Unione è costituita con l'elezione del suo presidente. A tal fine, entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge è approvato lo statuto dell'Unione montana, nel quale sono stabiliti in particolare i termini e le modalità per l'elezione del presidente medesimo;
 - 5) entro 60 giorni dalla data di costituzione della Unione montana, la Giunta regionale dispone la soppressione della corrispondente Comunità montana e l'Unione montana subentra in tutti i rapporti giuridici della Comunità montana soppressa;
 - 6) anche in caso di mancata costituzione dell'Unione montana nel termine sopra indicato, la Comunità montana è soppressa e a essa subentrano in tutti i rapporti giuridici i Comuni appartenenti alla medesima, secondo quanto disposto dalla Giunta regionale;
 - 7) alle Unioni montane costituite è destinato, integralmente, il fondo regionale della montagna.

Più in dettaglio, la proposta di legge si compone dei seguenti 9 articoli.

L'articolo 1 individua le finalità e l'oggetto della legge.

L'articolo 2 disciplina la costituzione e l'organizzazione delle Unioni montane. Per quanto riguarda gli organi di governo del nuovo ente montano, va rilevato che questi sono composti esclusivamente dai Sindaci dei Comuni aderenti, anche al fine di rafforzarne la natura di ente espressione diretta dei Comuni.

Le funzioni delle Unioni montane sono individuate dall'articolo 3. Tali funzioni ricomprendono sia quelle svolte dalle corrispondenti Comunità montane sia quelle conferite dai Comuni aderenti ai fini dell'esercizio associato.

L'articolo 4 stabilisce che gli ambiti territoriali delle Unioni montane costituiscono, in deroga all'articolo 22 della l.r. 18/2008, la dimensione ottimale per l'esercizio associato delle funzioni comunali nel territorio di riferimento.

Il procedimento per la costituzione delle Unioni montane e quello per l'individuazione degli ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani sono disciplinati dall'articolo 5.

L'articolo 6 norma il procedimento di soppressione delle Comunità montane nel caso di mancata costituzione delle Unioni montane nei termini previsti dalla legge regionale.

L'articolo 7 è dedicato alle norme transitorie e finali.

L'articolo 8 dispone le modifiche e le abrogazioni conseguenti alla nuova disciplina. Tra le norme modificate vi sono quelle relative al Fondo per la montagna e al Fondo per l'esercizio associato di funzioni comunali (articoli 19 e 21 della l.r. 18/2008). La proposta di legge non comporta, comunque, oneri finanziari aggiuntivi, in considerazione del fatto che il quadro finanziario rimane quello individuato dalla l.r. 18/2008.

L'articolo 9 contiene, infine, la dichiarazione d'urgenza.

Art. 1*(Finalità e oggetto)*

1. La Regione, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa statale vigente, disciplina l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni montani, allo scopo di potenziarne il ruolo di interlocutori primari degli utenti nello svolgimento dei medesimi servizi e funzioni.

2. Ai fini di cui a comma 1, la presente legge detta norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni e dei servizi nei Comuni montani, valorizzando e sviluppando l'esperienza acquisita in proposito dalle Comunità montane.

Art. 2*(Unioni montane)*

1. I Comuni ricompresi negli ambiti di cui all'allegato A della legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 (Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali), possono costituire un'Unione di Comuni, denominata Unione montana.

2. Le Unioni montane sono disciplinate, per quanto non previsto dalla presente legge, dall'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

3. Ciascuna Unione montana ha autonomia statutaria e potestà regolamentare.

4. Lo statuto dell'Unione montana disciplina in particolare:

- a) le modalità di elezione del presidente e della giunta;
- b) le competenze, le modalità di funzionamento e la durata degli organi dell'Unione montana;
- c) la denominazione, la sede e l'organizzazione degli uffici dell'Unione montana;
- d) le forme di collaborazione con gli altri enti locali.

5. Sono organi dell'Unione montana il consiglio, il presidente e la giunta, nonché l'organo di revisione economico-finanziaria.

6. Il consiglio è composto dai Sindaci dei Comuni membri ed esercita funzioni di indirizzo, programmazione e controllo.

7. Il presidente presiede e convoca il consiglio e la giunta e ha la rappresentanza legale dell'Unione montana. E' eletto dal consiglio tra i propri componenti.

8. La giunta è composta dal presidente e da un numero di assessori, nominati dal consiglio tra i propri componenti, non superiore a quattro per le Unioni con più di nove consiglieri e non superiore a due negli altri casi.

9. L'organo di revisione economico-finanziaria è costituito ai sensi dell'articolo 234, commi 3 e 3 bis, del d.lgs. 267/2000.

10. Il consiglio, il presidente e la giunta sono costituiti senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Agli amministratori delle Unioni montane non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.

Art. 3

(Funzioni delle Unioni montane)

1. Le Unioni montane esercitano le funzioni a esse conferite dai Comuni in conformità alle disposizioni statali vigenti.

2. Le Unioni montane esercitano inoltre le funzioni già conferite dalla Regione alle corrispondenti Comunità montane.

3. Le Unioni montane possono, mediante convenzione, esercitare le proprie funzioni in forma associata assieme ad altre Unioni montane.

4. Le Unioni montane possono altresì stipulare convenzioni con i Comuni per l'esercizio associato di funzioni e di servizi.

Art. 4

(Ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani)

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 22 della l.r. 18/2008, sono individuati come ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani gli ambiti coincidenti con i territori dei Comuni che, in base alle disposizioni contenute nell'articolo 5 della presente legge, costituiscono le Unioni di cui all'articolo 2.

2. Salvo che non sia diversamente disposto dalle leggi regionali di settore, gli ambiti di cui al comma 1 costituiscono la dimensione territoriale omogenea ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, compreso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei Comuni soggetti a tale obbligo.

3. Un Comune appartenente a un'Unione montana può deliberare di aderire all'Unione montana confinante, previa intesa con le Unioni interessate.

4. Due o più Unioni montane possono deliberare di fondersi in un'unica Unione.

5. Sulla base delle deliberazioni assunte ai sensi dei commi 3 e 4, gli ambiti interessati sono variati con atto della Giunta regionale.

6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 3, i Comuni appartenenti alle Unioni montane non possono aderire ad altre Unioni di comuni. Resta salva la facoltà dei Comuni medesimi di eserci-

tare funzioni in forma associata mediante convenzione.

Art. 5

(Procedimento per la costituzione delle Unioni montane e per l'individuazione degli ambiti territoriali per l'esercizio associato)

1. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, a pena di decadenza, i Comuni possono deliberare di recedere dalla Comunità montana di attuale appartenenza e di non far parte dell'Unione montana da costituire. Il recesso è disposto previa intesa con la Comunità montana di appartenenza in ordine alla disciplina dei rapporti giuridici conseguenti al recesso. Nel caso di mancata intesa, la Giunta regionale provvede, previa diffida, anche mediante la nomina di un commissario.

2. Entro lo stesso termine perentorio indicato al comma 1, i Comuni montani con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, confinanti con il territorio dell'Unione montana da costituire, possono chiedere alla Comunità montana esistente di partecipare all'Unione medesima. Il consiglio della Comunità montana decide nei successivi trenta giorni, con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati. Decorso il termine, la richiesta si intende respinta.

3. In conseguenza di quanto disposto ai sensi dei commi 1 e 2, la Giunta regionale individua con propria deliberazione gli ambiti territoriali di cui all'articolo 2, coincidenti con i territori dei Comuni appartenenti alle Unioni montane da costituire.

4. I Comuni appartenenti contemporaneamente a un'Unione di comuni e a una Comunità montana deliberano sul recesso dall'Unione di comuni o dalla Comunità montana, con le modalità e nei termini di cui al comma 1. Nel caso di inutile decorso del termine, la Giunta regionale provvede, previa diffida, anche mediante la nomina di un commissario.

5. Nei casi di recesso di un Comune previsti nel presente articolo, continuano a essere svolte dalla Comunità montana di appartenenza e, successivamente, dalla corrispondente Unione montana le funzioni relative alla gestione del demanio forestale regionale e le altre funzioni esercitate dalla Comunità montana suddetta.

6. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i presidenti delle Comunità montane in carica alla medesima data provvedono a effettuare la ricognizione della consistenza patrimoniale, del personale in servizio e dei rapporti giuridici pendenti.

7. Le Unioni montane sono costituite entro

centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'Unione montana si intende costituita con l'elezione del suo presidente.

8. Per i fini di cui al comma 7, entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni approvano lo statuto dell'Unione montana, nel quale sono stabiliti in particolare i termini e le modalità per l'elezione del presidente dell'Unione.

9. Entro trenta giorni dalla data di costituzione dell'Unione montana, la Giunta regionale dispone la soppressione della corrispondente Comunità montana. A decorrere dalla data di soppressione indicata nella deliberazione regionale, l'Unione montana subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e in particolare nell'intestazione dei diritti di proprietà, reali o di possesso di tutti i beni della Comunità montana soppressa.

10. Il personale dipendente dalla Comunità montana soppressa è trasferito all'Unione montana, con decorrenza dalla data di soppressione. Il personale trasferito mantiene l'inquadramento giuridico ed economico e l'anzianità di servizio maturati al momento del trasferimento.

11. Entro centoventi giorni dal trasferimento di cui al comma 10, le Unioni subentrate provvedono alla determinazione della dotazione organica definitiva.

12. Le Unioni montane utilizzano il personale trasferito ai sensi del comma 10 o assegnato dagli enti partecipanti.

Art. 6

(Soppressione delle Comunità montane)

1. Decorso il termine di cui all'articolo 5, comma 7, senza che i Comuni ricompresi in ciascuno degli ambiti di cui all'articolo 2 abbiano costituito l'Unione montana, la Giunta regionale scioglie gli organi della corrispondente Comunità montana e nomina contestualmente un commissario straordinario per l'esercizio delle relative funzioni.

2. I commissari di cui al comma 1, attenendosi agli indirizzi e nei termini stabiliti dalla Giunta regionale, provvedono in particolare a proporre alla Giunta regionale medesima, sentiti gli enti locali interessati, il riparto delle funzioni esercitate dalla Comunità montana e la disciplina dei conseguenti rapporti successivi.

3. Sulla base della proposta formulata dal commissario straordinario, la Giunta regionale dispone la soppressione della relativa Comunità montana e approva il conseguente riparto delle funzioni e la disciplina dei rapporti successivi.

4. I beni delle Comunità montane o le somme derivanti dalla loro alienazione ovvero le risorse

economiche costituenti giacenze libere da obbligazioni verso terzi, originate dal mancato utilizzo totale o parziale di fondi regionali assegnati per l'esercizio di funzioni ovvero costituenti accertata economia su contributi erogati dalla Regione, possono essere utilizzati dai commissari ai fini dell'estinzione anticipata dei mutui il cui ammortamento sia a carico delle Comunità montane.

5. I commissari straordinari continuano a operare fino alla data di soppressione della Comunità montana alla quale sono preposti.

6. La Giunta regionale, con la deliberazione di cui al comma 3, determina il contingente e le singole unità di personale da trasferire ai Comuni e agli altri enti subentranti sulla base delle funzioni assegnate. La dotazione organica degli enti ai quali è trasferito il personale delle Comunità montane è incrementata del corrispondente numero di posti.

7. I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle Comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)), e dell'articolo 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle Comunità montane.

8. I processi di mobilità del personale delle preesistenti Comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all'articolo 9, comma 2 bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle Comunità montane.

9. Il personale trasferito dalle Comunità montane agli enti subentranti mantiene l'inquadramento giuridico ed economico e l'anzianità di servizio maturati al momento del trasferimento.

Art. 7

(Norme transitorie e finali)

1. I provvedimenti relativi alla costituzione delle Unioni montane, alla soppressione delle Comunità montane e all'individuazione degli enti subentranti costituiscono titolo per le trascrizioni,

le volture catastali e ogni altro adempimento derivante dalla successione tra enti. Copia di tali provvedimenti è trasmessa al Ministero dell'interno ai fini dell'applicazione agli enti subentranti dell'articolo 2 bis del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

2. Per i Comuni individuati dall'articolo 33, comma 9, della legge regionale 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010), gli interventi previsti dal Piano forestale regionale di cui all'articolo 4 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 (Legge forestale regionale), nonché dal Progetto appennino di cui all'articolo 26 della legge regionale 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione - Legge Finanziaria 2010), possono essere programmati ed eseguiti dall'Unione montana confinante, previa intesa con i Comuni medesimi.

3. Ogni riferimento alle Comunità montane previsto dalla vigente normativa deve intendersi fatto alle Unioni montane una volta costituite.

4. Le disposizioni modificate o abrogate dall'articolo 8 continuano ad applicarsi a ciascuna Comunità montana fino alla data della relativa soppressione.

5. Per l'anno 2013 il fondo di cui all'articolo 19 della l.r. 18/2008, come modificato dall'articolo 8, comma 4, della presente legge, è assegnato alle Comunità montane.

6. Le disposizioni dell'articolo 21 della l.r. 18/2008, come modificato dall'articolo 8, comma 5, della presente legge, si applicano dal 1° gennaio 2015.

7. In deroga a quanto previsto dall'articolo 2, i presidenti delle Comunità montane in carica alla data di entrata in vigore della presente legge possono ricoprire la carica di presidente o assessore dell'Unione montana corrispondente nel primo mandato successivo alla suddetta data.

8. Per gli anni 2013, 2014 e 2015 è fatto divieto alle Unioni montane di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

9. La Giunta regionale, con propria deliberazione, adotta ogni ulteriore disposizione necessaria a dare attuazione alla presente legge.

Art. 8

(Modifiche e abrogazioni)

1. Al comma 1 dell'articolo 5 della l.r. 27 luglio 1998, n. 24 (Disciplina organica dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia agro-

alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale), dopo la lettera l) è inserita la seguente:

“l bis) l'autorizzazione al taglio dei boschi in aree non appartenenti al demanio forestale regionale;”.

2. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 6 della l.r. 24/1998 dopo le parole: “in aree” sono inserite le parole: “del demanio forestale regionale”.

3. Al comma 2 dell'articolo 10 della l.r. 6/2005 le parole: “dalle comunità montane, ai sensi dell'articolo 6 della l.r. 27 luglio 1998, n. 24 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia agro-alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale), o dalle Province per il restante territorio” sono sostituite dalle parole: “ai sensi della l.r. 27 luglio 1998, n. 24 (Disciplina organica dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia agro-alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale)”.

4. Il comma 3 dell'articolo 19 della l.r. 18/2008 è sostituito dal seguente:

“3. La Giunta regionale, previo parere del CAL, stabilisce i criteri per la ripartizione tra le Unioni montane delle risorse di cui al comma 1.”.

5. L'articolo 21 della l.r. 18/2008 è sostituito dal seguente:

“Art. 21 (Fondo per le fusioni di Comuni)

1. La Regione istituisce il fondo per le fusioni di Comuni mediante il quale concede contributi ai Comuni risultanti da fusioni di Comuni.

2. La Giunta regionale, previo parere del CAL, stabilisce i criteri per la concessione dei contributi di cui al comma 1.

3. I contributi sono concessi a decorrere dall'anno successivo all'elezione del nuovo consiglio comunale.”.

6. Della l.r. 18/2008 sono abrogati:

- a) l'articolo 5;
- b) la Sezione II del Capo I, ad eccezione dell'articolo 19;
- c) i commi 7, 8, 9, 15 e 16 dell'articolo 23.

Art. 9

(Dichiarazione d'urgenza)

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.