



Consiglio regionale della Calabria

proposta di legge regionale recante:

Norme in materia di unione di comuni montani

di iniziativa dei consiglieri

F.to Filippo Mancuso

F.to Gianluca Gallo

Proposta di legge “Norme in materia di Unioni di comuni montani”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La Calabria ha un territorio prevalentemente montuoso (42% circa della superficie) e collinare (49% circa della superficie) con limitate aree pianeggianti (solo il 9% circa della superficie). Le zone di pianura comprendono circa il 5% dei comuni calabresi su cui vive il 14% circa della popolazione, mentre le aree di collina il 57% dei comuni e il 62% della popolazione. L'area di montagna comprende circa il 37% dei comuni su cui insiste il 24% circa della popolazione.

Il 91% del territorio calabrese è, pertanto, costituito da zone montane e collinari e vanta oltre 630.000 ettari di superficie boschiva e un indice di boscosità superiore del 40%. La presenza di tale patrimonio assume nella nostra regione una valenza particolare per la sua funzione di difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, in una Regione caratterizzata da una forte vulnerabilità a causa di un regime di piogge irregolari che alimentano tutta una serie di torrenti e fiumare che scendono impetuose a valle. È evidente che il territorio montano calabrese offre tante opportunità ma occorre valorizzarlo intervenendo sui nodi dello sviluppo, a partire dai soggetti istituzionali, per realizzare una strategia partecipativa, finalizzata alla cura dell'ambiente, alla rinascita delle aree interne, alla valorizzazione delle risorse naturali e del capitale umano.

A tal fine appare necessario, tenuto conto della soppressione delle Comunità montane, favorire la costituzione di forme associative tra i comuni tese a realizzare una gestione unitaria delle funzioni e dei servizi comunali, finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni che costituiscono la maggioranza dei comuni calabresi e, particolarmente, di quelli montani, in modo da razionalizzare la spesa e conseguire una maggiore efficienza dei servizi.

Per realizzare tale obiettivo si ritiene che l'unione di comuni, disciplinata dall'art. 32 del TULC, sia la forma associativa più adeguata per realizzare una gestione ottimale dei comuni montani.

Con la presente proposta di legge si intende, pertanto, introdurre norme tese non solo a disciplinare, quanto e soprattutto, favorire e promuovere con appositi incentivi, la costituzione di unioni tra i comuni montani, demandando alla Giunta sia l'individuazione dei livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, sia le premialità e incentivazioni che la Regione attribuisce ai comuni che si associano in unione per gestire unitariamente le proprie funzioni in modo da assicurare una gestione omogenea ed equilibrata in tutto il territorio di competenza.

Ciò in aderenza ed attuazione della legge sui piccoli comuni (L.157/2017) che ha stabilito che i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni montani debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

La proposta di legge, così come impostata, non prevede oneri finanziari predeterminati, ma lascia spazio alla Giunta regionale in fase di predisposizione del bilancio e, ovviamente al Consiglio regionale, cui compete l'approvazione, di individuare e quantificare gli interventi finanziari di incentivazione e aiuto all'unione dei comuni montani, compresa la destinazione delle risorse statali che finanziano attività a favore dello sviluppo della montagna.

RELAZIONE FINANZIARIA

La presente proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, per come meglio dettagliato nel seguente quadro di riepilogo.

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria:

Titolo della legge: “Norme in materia di unione di comuni montani”.

Tabella 1: Oneri finanziari

Articolo	Descrizione	Tipologia I o C	Carattere Temporale A o P	Importo
Art. 1	Norma ordinamentale che enuncia le finalità della legge.	//	//	0,00 €
Art. 2	Norma ordinamentale che definisce le unioni di comuni	//	//	0,00 €
Art. 3	Norma ordinamentale che individua le funzioni dei comuni montani	//	//	0,00 €
Art. 4	Norma ordinamentale che detta disposizioni per favorire l'integrazione delle unioni montane con i comuni	//	//	0,00 €
Art. 5	Norma ordinamentale che determina gli incentivi per la costituzione delle unioni di comuni montani	//	//	0,00 €
Art. 6	Norma ordinamentale che demanda alla Giunta regionale di disciplinare forme di incentivazioni per l'esercizio associato delle funzioni da parte delle unioni	//	//	0,00 €
Art. 7	Norma ordinamentale che prevede forme di supporto formativo e tecnico organizzativo da parte della Regione	//	//	0,00 €
Art. 8	Norma ordinamentale che costituisce la conferenza dei presidenti delle unioni di comuni montani quale organo consultivo della Giunta regionale	//	//	0,00 €
Art. 9	Norma ordinamentale che disciplina le procedure per la costituzione delle unioni di comuni montani	//	//	0,00 €
Art. 10	Indica la clausola di invarianza finanziaria			
Art. 11	Dispone l'entrata in vigore	//	//	0,00 €

Criteria di quantificazione degli oneri finanziari:

La presente proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, per come meglio dettagliato nel seguente quadro di riepilogo.

Tab. 2 Copertura finanziaria:

Programma / capitolo	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2025	Totale
	//	//	//	//
Totale	//	//	//	//

Proposta di legge “Norme in materia di Unioni di comuni montani”

Art. 1

(Finalità e oggetto)

1. La Regione Calabria, nell’ambito delle finalità di cui al’articolo 44, secondo comma della Costituzione e in attuazione delle disposizioni di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), riconosce la specificità delle aree montane calabresi, ne promuove lo sviluppo sociale ed economico, ai fini della riduzione delle diseguaglianze, e persegue l’armonico riequilibrio delle condizioni di esistenza delle popolazioni montane, la salvaguardia del territorio e la sua valorizzazione.
2. Con la presente legge, per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, nel riconoscere il ruolo fondamentale dei comuni nella valorizzazione e sviluppo del territorio, individua nell’unione dei comuni montani la forma organizzativa dei comuni idonea a rendere effettive, in armonia con le specifiche politiche settoriali regionali, le misure di promozione e sviluppo economico, di tutela e valorizzazione dei territori montani e, a integrazione della normativa vigente in materia, detta norme per favorire, in attuazione dell’art. 46 dello Statuto, l’esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni montani, allo scopo di potenziarne il ruolo d’interlocutori primari degli utenti nello svolgimento dei medesimi servizi e funzioni e di garantire un efficace governo del territorio.

Art. 2

(Unioni di Comuni montani)

1. Si considerano comuni montani i comuni ricompresi negli ambiti di cui all’allegato “A” della legge regionale 10 luglio 2008, n. 20 “Riordino istituzionale delle Comunità Montane ai sensi dell’art. 2 commi 17 e 18 della legge 244/2007. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 1999 n. 4”.
2. La Giunta regionale può predisporre, con il procedimento di cui al comma 3, un piano di riordino territoriale, corredato di apposita cartografia, che definisca, ai fini dell’esercizio associato delle funzioni delle unioni dei comuni montani, la delimitazione ottimale degli ambiti territoriali delle zone montane per lo svolgimento di tali funzioni comprendendo, ove sussistano motivate ragioni, anche aree non montane, parzialmente montane e collinari.
3. Per la predisposizione del piano di cui al comma 2, la Giunta regionale deve, in via prioritaria, tenere conto dei seguenti criteri:
 - a) appartenenza alla medesima area geografica omogenea;
 - b) appartenenza degli enti interessati alla medesima provincia;
 - c) contiguità territoriale.

Eventuali deroghe dovranno essere supportate da adeguata motivazione.

4. La Giunta regionale, per la predisposizione del piano di cui al comma 2, promuove un procedimento di concertazione con i comuni, invitandoli a formulare tramite i rispettivi consigli comunali, entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento della proposta regionale, osservazioni o proposte diverse. In mancanza di osservazioni o proposte nel termine stabilito la proposta regionale si intende accolta.

5. I comuni di cui al comma 1 o quelli individuati dalla Giunta regionale nel piano di cui al comma 2, possono costituire unioni di comuni montani nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché delle norme contenute nella presente legge.

6. Ciascuna Unione di comuni montani, ai fini di quanto previsto dalla presente legge:

a) deve essere costituita da non meno di tre comuni ed avere una popolazione non inferiore a 3.000 abitanti;

b) prevedere nello statuto la composizione del Consiglio, le modalità di elezione del presidente tra i sindaci dei comuni associati, le competenze, le modalità di funzionamento degli organi dell'Unione montana, la denominazione, la sede e l'organizzazione degli uffici dell'Unione montana, le forme di collaborazione con gli altri enti locali.

7. Il consiglio esercita funzioni di indirizzo, programmazione e controllo.

8. Il presidente presiede e convoca il consiglio, nomina la Giunta ed ha la rappresentanza legale dell'Unione.

9. La giunta è composta dal presidente e da un numero di assessori pari a quello di un comune con la stessa popolazione dell'Unione.

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

11. Gli organi delle unioni non devono comportare nessun maggiore onere a carico della finanza pubblica.

Art. 3

(Funzioni delle Unioni di Comuni montani)

1. Le Unioni di comuni montani esercitano le funzioni a esse conferite dai Comuni aderenti in conformità alle disposizioni statali vigenti, avvalendosi delle risorse umane e strumentali conferite dai comuni partecipanti.

2. Le unioni di comuni montani esercitano le funzioni amministrative afferenti alla salvaguardia, alla promozione e allo sviluppo della montagna conferite dalla legislazione nazionale e regionale in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e dalla normativa europea in favore dei territori montani, nonché ogni altra funzione che la Regione intenderà conferire.

3. Le Unioni di comuni montani svolgono le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea, come previsto dall'articolo 13 della Legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni).

4. Le Unioni di comuni montani possono, mediante convenzione, esercitare le proprie funzioni in forma associata assieme ad altre Unioni montane.

5. Le unioni dei comuni montani esercitano inoltre le funzioni già conferite dalle Regione alle Comunità montane.

Art. 4

(Disposizioni per l'integrazione delle Unioni montane con i Comuni)

1. Un Comune appartenente a un'unione di comuni montani può deliberare di aderire all'Unione montana confinante, previa intesa con le Unioni interessate.
2. Due o più Unioni di comuni montani possono deliberare di fondersi in un'unica Unione.
3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1, i Comuni appartenenti alle unioni montane non possono aderire ad altre Unioni di comuni. Resta salva la facoltà dei Comuni medesimi di esercitare funzioni in forma associata mediante convenzione.
4. I comuni confinanti, non facenti parte dell'unione di comuni montani, che presentano caratteristiche di continuità con il sistema geografico e socioeconomico dell'unione stessa, possono aderire all'unione di comuni montani confinante, previo parere del Consiglio dell'Unione, espresso con il voto favorevole della maggioranza dei componenti, oppure stipulare convenzioni con la medesima unione, per l'esercizio associato di funzioni ai sensi degli articoli 30 e 32, secondo comma, del d.lgs. 267/2000.

Art. 5

(Incentivi per la costituzione delle Unioni di comuni montani)

1. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, definisce i parametri di accesso agli incentivi sulla base dei seguenti criteri:
 - a) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative;
 - b) durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni;
 - c) dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, od al numero di comuni associati, od al numero di funzioni gestite.
2. Nella ripartizione delle risorse è riconosciuta una preferenza alle unioni di comuni montani tenendo conto del numero dei comuni che ne fanno parte;

Art. 6

(Contributi)

1. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, disciplina con appositi provvedimenti le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte delle unioni dei comuni montani nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dall'art. 32, comma 4 del D.lgs n. 267/2000 e nei limiti delle risorse finanziarie previste nel bilancio a legislazione vigente.
2. I provvedimenti amministrativi adottati dalla Giunta regionale in attuazione di leggi regionali, anche di settore, che prevedono la attribuzione di provvidenze comunque denominate a favore di comuni, nonché i bandi che utilizzano fondi comunitari o statali devono necessariamente prevedere

premialità e criteri di preferenza nella assegnazione di somme che privilegino le unioni di comuni montani.

Art. 7

(Supporto formativo e tecnico-organizzativo)

1. La Giunta regionale, al fine di sostenere l'avvio delle gestioni associate indicate dalla presente legge, nonché delle fusioni di comuni, può prevedere, con appositi provvedimenti, anche in collaborazione con istituti universitari e organismi di rappresentanza degli enti locali, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, specifiche azioni dirette ad assicurare agli enti interessati:

- a) assistenza giuridico-amministrativa;
- b) interventi formativi a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali, che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze.

Art. 8

(Conferenza dei presidenti)

1. È costituita la Conferenza dei presidenti delle unioni di comuni montani quale organo consultivo della Giunta regionale. Fanno parte della Conferenza i presidenti delle unioni di comuni montani e vi partecipa il Presidente dell'unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM) Calabria o suo delegato, due rappresentanti del Consiglio delle autonomie locali e il Presidente dell'ANCI Calabria o suo delegato.

2. La Conferenza è convocata almeno due volte all'anno dal Presidente della Giunta regionale, nonché su richiesta di almeno tre componenti.

3. La Giunta regionale, con propria deliberazione, definisce le modalità di funzionamento della Conferenza.

4. La partecipazione alle attività della Conferenza è a titolo gratuito e il funzionamento della stessa non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Art. 9

(Procedure per la costituzione di unioni di comuni montani)

1. Nella prima fase di applicazione della presente legge ed entro e non oltre 90 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, la Regione promuove la costituzione di unioni di comuni tra i comuni appartenenti alle disciolte Comunità montane sulla base di uno schema di statuto preventivamente proposto dalla struttura regionale competente in materia di politiche della montagna, che inoltre assicura il necessario supporto amministrativo.

2. Resta ferma, anche decorso il termine di cui al comma 1, la possibilità per tutti i comuni ricadenti nelle aree individuate nell'art. 2 di costituire unioni ai fini dell'esercizio associato di funzioni.

3. La Regione può assegnare alle Unioni di comuni montani i beni immobili delle disciolte Comunità montane non utilizzati ai fini della liquidazione.

6. Le Unioni di comuni montani già costituite alla data di entrata in vigore della presente legge adeguano i loro statuti alle norme di cui ai precedenti articoli.

7. Il Dipartimento competente in materia di politiche della montagna provvede ad istituire il registro regionale delle unioni di comuni montani nel quale devono essere iscritti i comuni facenti parte di unioni al fine di poter accedere ai benefici previsti dalla presente legge.

Art. 10

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano ulteriori oneri a carico del bilancio regionale. Eventuali forme di incentivo economico alle unioni di comuni montani sono previste in sede di approvazione o successiva variazione del bilancio annuale e pluriennale, compatibilmente con le risorse disponibili.

Art. 11

(Entrata in vigore)

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