



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 15/115/CR5/C1

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI COMUNALI DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI PROSPETTIVE E RUOLO DELLE REGIONI

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, confrontatasi sulla situazione delle gestioni associate comunali nelle diverse realtà regionali, ha trovato piena conferma nei dati rilevati dell'attività svolta da tempo da molte Regioni di forte promozione della collaborazione gestionale fra Comuni. Le Regioni ritengono, perciò, necessario che sia dato pieno riconoscimento e continuità al loro ruolo di *governo del sistema degli enti locali*, entro il quadro di principi delineati dalla legislazione statale, per concorrere a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali comunali, anche da parte degli enti meno strutturati ed assicurare alle comunità locali l'adeguatezza dei servizi.

In considerazione della necessità di garantire che le Regioni siano protagoniste del processo di riordino territoriale, è opportuno, quindi, ripensare l'intero complesso della normativa statale, sia per quanto attiene ai modelli proposti, ai limiti e alla definizione dei termini, per i quali va garantita l'effettiva vincolatività.

In relazione all'audizione a cui è chiamata la Conferenza, occorre, in premessa, sottolineare come l'esperienza maturata dalle Regioni nell'affrontare le tematiche della gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali porti ad evidenza, pur nella diversificazione dei contesti territoriali e socio economici, alcuni temi critici comuni che di seguito sinteticamente si illustrano.

1. CRITICITÀ INERENTI IL QUADRO NORMATIVO STATALE: LA DEFINIZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI COMUNALI; LA STRUMENTAZIONE PER LA GESTIONE ASSOCIATA; IL RUOLO DELLE REGIONI.

1.1 L'elencazione delle funzioni fondamentali oggi vigente (art.14, comma 27 D.L. n.78/2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lett. a) D.L. n. 95/2012 e integrato dall'art.1, comma 305 L. 228/2012) si connota, oltre che per i limiti intrinseci ad analoghi precedenti elenchi (inevitabile non esaustività a fronte delle funzioni storicamente esercitate dai comuni nell'interesse delle proprie comunità, non

univoca differenziazione rispetto alle funzioni di altri enti, quali le province), anche per la mancata articolazione delle funzioni in servizi e la non riconducibilità delle stesse alle missioni ed ai programmi del bilancio armonizzato; ciò determina oggettive difficoltà nella gestione contabile delle forme associate, nel raccordo con i bilanci dei comuni aderenti e nella chiara e univoca imputazione delle scelte organizzative ai centri di costo.

1.2 La normativa individua due sole forme associative: l'unione e la convenzione, non considerando altre forme consolidate, quali i consorzi nei casi espressamente previsti dalla normativa statale. Premesso che resta sullo sfondo il problema di come potrà essere garantita l'effettività della verifica sul conseguimento da parte delle innumerevoli convenzioni di "significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata" autocertificati dai comuni aderenti (art.14, comma 31bis D.L.n.78/2010), la transizione verso questo sistema duale, che avrebbe dovuto semplificare e razionalizzare le forme di gestione associata, ha vanificato esperienze collaudate presenti in molte regioni; l'adozione di una norma di salvaguardia per i consorzi socio-assistenziali dà una risposta parziale e settoriale al problema, che mette peraltro in ulteriore evidenza il tema irrisolto della reale efficacia e rispondenza alle necessità degli enti dell'imposizione di un solo modello di forma associativa entificata.

1.3 La vigente normativa statale condiziona, limitandole, le potenzialità dell'intervento del legislatore regionale. Se alle Regioni compete definire gli ambiti territoriali ottimali per la gestione associata, ma solo con riferimento ai comuni ad essa obbligati in quanto rientranti entro soglie dimensionali prestabilite, la ricerca di sinergie fra enti minori ed enti più strutturati resta affidata alla sola libera iniziativa degli amministratori locali; la realtà indica al contrario che un ruolo più incisivo della Regione nell'imporre la collaborazione fra enti di piccole e medie dimensioni potrebbe meglio rispondere alle peculiari condizioni economiche, sociali e geomorfologiche di ogni territorio e assicurare un maggior numero (o un più elevato standard) di servizi a favore delle piccole comunità.

2. PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE IN FASE ATTUATIVA

2.1 La gestione associata obbligatoria è ancora oggi vissuta da molti Amministratori come una imposizione che fa venir meno l'autonomia decisionale dei comuni o, peggio, come una "sanzione immeritata" per i piccoli comuni, che confermerebbe il disfavore del legislatore nei loro confronti, e l'assioma per cui inefficienze e sovraccosti discenderebbero automaticamente dall'inadeguatezza della dimensione demografica. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle Regioni dove più alto è il numero dei comuni sotto la soglia dei 5000 abitanti; malgrado le politiche di incentivazione promosse da Stato e Regioni, è prevalsa in molti casi una logica di adempimento formale all'obbligo imposto, che impedisce il conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione della gestione delle funzioni e di progressivo efficientamento della relativa spesa. Le continue proroghe alla scadenza dei termini per la gestione associata obbligatoria hanno implicitamente legittimato questo approccio e favorito il rinvio delle decisioni aggregative, o, in alcuni casi, lo scioglimento di aggregazioni già formatesi.

2.2 La piena autonomia dei comuni nella scelta dei due strumenti associativi (unione, convenzione) porta ad una notevole eterogeneità e frammentazione delle strutture aggregative presenti sul territorio, ad una stratificazione di più livelli istituzionali che spesso non è strettamente correlata alla diversificazione degli ambiti ottimali in relazione alle funzioni da gestire (diversamente da quanto accade per la gestione associata obbligatoria disciplinata da leggi regionali in materia di rifiuti, servizio idrico integrato o consorzi socio assistenziali). Si assiste inoltre in alcuni contesti ad una preoccupante instabilità delle forme associative, per la mutevolezza delle scelte degli Amministratori; ciò determina inefficienze, spreco di risorse e difficoltà di riconoscimento dei referenti istituzionali sul territorio.

2.3 Il contesto territoriale condiziona la possibilità di costruire relazioni associative fra enti; senza un progetto locale di sviluppo territoriale e di relazione tra nuclei abitati, la gestione associata si riduce a riassetto organizzativi di modesta portata. Per agevolare l'avvio di collaborazioni effettive fra i comuni molte Regioni hanno rimodulato il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni stabilito dal D.L. n. 78/2010, e variamente disciplinato le deroghe all'obbligo di gestione associata a fronte di oggettive difficoltà determinate in particolare dalle caratteristiche del territorio degli enti. E' questa la conferma che l'obiettivo di massimizzare la gestione in comune di funzioni e servizi non può essere realizzato senza il coinvolgimento delle Regioni in un ruolo attivo di disciplina normativa e di supporto ai comuni (non limitato quindi alla sola erogazione di incentivi e/o all'espressione di pareri su iniziative dei comuni o di altri enti locali).

Da quanto sopra esposto si propone quanto segue:

A. E' necessaria una **riflessione sugli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la gestione associata obbligatoria**. Molta enfasi è stata posta dal legislatore nazionale sugli obiettivi di contenimento dei costi, ma al di là della constatazione che reali economie di scala vengono raggiunte solo dopo processi di riorganizzazione che non tutte le amministrazioni sono in grado di attivare e che mediamente gli enti aderenti ad una nuova forma associativa, specie se entificata, nella fase di avvio devono normalmente sopportare costi maggiori, nei fatti per molti piccoli comuni l'adesione ad una forma associativa consente in primo luogo di fornire maggiori e/o migliori servizi alla popolazione e di sopperire alla debolezza della propria struttura organizzativa.

L'obiettivo del conseguimento dell'adeguatezza delle funzioni e dei servizi dovrebbe pertanto essere assunto come prioritario, tanto più in un contesto in cui gli effetti delle politiche di contenimento dei costi e di tagli alle spese attuate dal legislatore nazionale nei confronti degli enti locali hanno drasticamente ridotto le possibilità di ulteriore riduzione della spesa da parte degli enti.

In questa prospettiva sarebbe auspicabile un intervento sull'attuale disciplina statale delle forme associative, imperniata sui due strumenti dell'unione e della convenzione, finalizzato a consentire alle Regioni di utilizzare questi modelli in coerenza con le politiche regionali di promozione dell'associazionismo, necessariamente diversificate da Regione a Regione in relazione ai differenti contesti territoriali, socioeconomici e istituzionali, ed a recuperare altresì alcune consolidate esperienze

di gestione associata realizzate con strumenti associativi diversi (i già citati consorzi socio assistenziali).

B. Il sistema di **incentivazione** della gestione associata, su cui Stato e Regioni hanno molto investito, non ha in alcuni casi favorito un percorso di progressiva responsabilizzazione degli enti rispetto agli obiettivi che la gestione associata dovrebbe perseguire. Sembra quindi **opportuno pensare anche ad altri strumenti**, quali incentivi di natura fiscale, sui quali necessitano approfondimenti.

C. E' necessario l'intervento del legislatore nazionale al fine di **attribuire alle Regioni un ruolo centrale nel governo dei processi associativi** dei comuni affinché abbiano la possibilità di imporre o meno ai comuni, entro tempistiche certe e non derogabili, l'obbligo di aggregazione per la gestione delle funzioni fondamentali e dei correlati servizi in relazione alle peculiarità del territorio, del numero e della dimensione degli enti nell'ambito di principi stabiliti dal legislatore statale. E' questa una scelta compatibile con il vigente dettato costituzionale e coerente con il ruolo che la riforma costituzionale in itinere (nel testo approvato dal Senato in terza lettura) attribuisce alle Regioni a statuto ordinario nei rapporti con i comuni e con i futuri enti di area vasta (le sole disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni sono materia di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. p), mentre per gli enti di area vasta, fatti salvi i profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato, compete alla legislazione regionale delinearne la compiuta disciplina, art.40 disposizioni finali). È inoltre possibile raccordare il ruolo delle Regioni con i compiti che la legge Delrio riconosce alle Città metropolitane di indirizzo nei confronti dei comuni e delle unioni del territorio metropolitano per l'esercizio delle funzioni (art.1, comma 44, lett. a) L. n. 56/2014), attraverso forme di collaborazione istituzionale fra le stesse Regioni e le Città metropolitane.

D. Sono stati predisposti alcuni **emendamenti al D.L. n. 78/2010** (in allegato al presente documento) che dovrebbero, seppure parzialmente, sopperire ad alcune delle criticità sopra evidenziate e garantire un ruolo maggiormente incisivo alle Regioni in ordine alla promozione del fenomeno associativo comunale.

**In carattere grassetto le modifiche proposte*

ART. 14

Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali

(OMISSIS)

25. Le disposizioni dei commi da 26 a **31 quater** sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e **a garantire l'omogeneità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese** ~~in~~ **nell'**esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare.

27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l bis) i servizi in materia statistica.

27 bis. Le funzioni e i servizi riconducibili alla funzioni fondamentali sono desumibili dallo schema di bilancio di cui al D.lgs 118 del 2011.

27 ter. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente comma, provvedono ad approvare leggi regionali, o adeguare la legislazione regionale esistente, per individuare:

- a) i comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali e comunque i comuni di cui al comma 28;
- b) i comuni di cui alla lettera a) esonerati dall'esercizio associato in quanto è comprovato che detti comuni svolgono in termini numerici e qualitativi i medesimi servizi di un comune della stessa Provincia superiore per classe demografica ai comuni obbligati;
- c) le modalità per la delimitazione, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo attraverso le forme associative previste dal comma 28;
- d) il numero, non inferiore a quattro/cinque, delle funzioni fondamentali di cui al comma 27, o gruppi di funzioni e servizi ad esse riconducibili, da esercitare obbligatoriamente in forma associata da parte dei Comuni;
- e) il termine di adempimento dell'obbligo associativo delle funzioni fondamentali, non superiore a tre anni;
- f) le modalità di verifica dell'effettivo esercizio associato da parte dei comuni obbligati. Se dalla verifica effettuata risulta l'inadempimento del comune, la Regione provvede a comunicarlo alla Corte dei Conti competente territorialmente.

27 quater Qualora le regioni non approvino le leggi di cui al comma 27 ter entro il termine ivi indicato, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 28 a 31 quater, ed è precluso il trasferimento alle Regioni di fondi statali destinati all'incentivazione delle gestioni associate. L'obbligo di cui al comma 27 ter non opera qualora la regione abbia già approvato una legge coerente con i principi ivi indicati.

27 quinquies. Presso il ministero degli Affari Regionali è istituito un osservatorio costituito dal ministero medesimo, dal ministero dell'Interno, dalle Regioni che hanno adottato le leggi di cui al comma 27 bis e dall'ANCI, al fine di monitorare lo stato di attuazione e individuare eventuali proposte di soluzione ad eventuali problematiche che impediscono l'efficace svolgimento dell'esercizio associato.

27 sexies. Le Regioni istituiscono, senza oneri a carico del bilancio, un osservatorio regionale, con la presenza dell'Anci regionale, al fine di monitorare lo stato di attuazione, verificare i presupposti di cui al comma 31 quater e avanzare proposte all'osservatorio di cui al comma 27 quinquies.

28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la

realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa. **Se, decorso il termine stabilito dalla legge per l'esercizio associato, il comune continua a svolgere singolarmente le funzioni fondamentali o permane l'adesione a più forme associative per la stessa funzione multipla, ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento della funzione da parte dell'amministrazione comunale interessata.**

~~30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.~~

31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite.

31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui **ai commi 28 e seguenti al presente articolo:**

a) entro il 1° gennaio **2017 con riguardo a tutte le funzioni fondamentali di cui al comma 28;** ~~ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;~~

~~b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27;~~

~~b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. ((53))~~

31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova

applicazione **l'articolo 142, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.**~~l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.~~

31-quinquies. Nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi **27 ter 28** e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata.

Roma, 26 novembre 2015