



# Piccoli comuni e gestione associata

Principali aspetti normativi e organizzativi

**Ponzano di Fermo, 10 settembre 2014**

# Introduzione

"Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall'impotenza e dall'isolamento in cui sono e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l'ingerenza dello Stato"

Francesco Crispi - 1887



Dal 22 febbraio 2014 il numero ufficiale dei comuni italiani è pari a **8.057** Unità amministrative. Dall'inizio del 2014 sono stati istituiti 24 nuovi comuni a seguito di fusioni di territorio che hanno portato alla soppressione di un totale di 57 comuni.

Nel 1861, anno dell'unità d'Italia, i comuni erano 7.720. In corrispondenza del censimento del 1921 è stato registrato il maggior numero di comuni (9.195), mentre al censimento successivo del 1931 si registrarono 7.311 comuni, valore minimo raggiunto.

**Piccoli Comuni per regione (≤5000 ab.)**  
(cliccare sul nome della regione per la lista dei Piccoli Comuni)

[Mappa GIS »](#)

Regione	Comuni			Popolazione residente (Istat 2013)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni ≤ 5000 ab.	%
<a href="#">Valle d'Aosta</a>	74	73	98,65	127.844	93.187	72,89
<a href="#">Molise</a>	136	125	91,91	313.341	153.291	48,92
<a href="#">Trentino-Alto Adige</a>	333	299	89,79	1.039.934	466.210	44,83
<a href="#">Piemonte</a>	1.206	1.072	88,89	4.374.052	1.312.998	30,02
<a href="#">Sardegna</a>	377	314	83,29	1.640.379	524.394	31,97
<a href="#">Abruzzo</a>	305	250	81,97	1.312.507	355.675	27,10
<a href="#">Calabria</a>	409	326	79,71	1.958.238	648.478	33,12
<a href="#">Liguria</a>	235	183	77,87	1.565.127	245.500	15,69
<a href="#">Basilicata</a>	131	99	75,57	576.194	189.057	32,81
<a href="#">Marche</a>	236	170	72,03	1.545.155	335.930	21,74
<a href="#">Friuli-Venezia Giulia</a>	217	153	70,51	1.221.860	277.432	22,71
<a href="#">Lombardia</a>	1.531	1.067	69,69	9.794.525	2.117.591	21,62
<a href="#">Lazio</a>	378	253	66,93	5.557.276	456.825	8,22
<a href="#">Umbria</a>	92	60	65,22	886.239	129.202	14,58
<a href="#">Campania</a>	550	334	60,73	5.769.750	685.240	11,88
<a href="#">Veneto</a>	579	309	53,37	4.881.756	786.418	16,11
<a href="#">Sicilia</a>	390	204	52,31	4.999.932	500.935	10,02
<a href="#">Toscana</a>	280	127	45,36	3.692.828	303.562	8,22
<a href="#">Emilia-Romagna</a>	340	149	43,82	4.377.487	388.916	8,88
<a href="#">Puglia</a>	258	85	32,95	4.050.803	219.610	5,42
<b>Italia</b>	<b>8.057</b>	<b>5.652</b>	<b>70,15</b>	<b>59.685.227</b>	<b>10.190.451</b>	<b>17,07</b>

# I comuni nelle Marche

Popolazione residente al 01/01/2013 (Istat)	PU	AN	MC	FM	AP	
Comuni fino a 1000 abitanti	9	2	18	14	5	48
Comuni da 1001 a 3000 abitanti	28	13	15	15	13	84
Comuni da 3001 a 5000 abitanti	7	14	7	4	6	38
Comuni da 5001 a 15000 abitanti	11	11	11	3	6	42
Comuni oltre i 15001 abitanti	4	7	6	4	3	24
TOT Comuni	59	47	57	40	33	236



# Finalità dell'incontro

- **Illustrare** (senza alcuna pretesa di esaustività) **le principali disposizioni relative alla gestione obbligatoria in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni;**
- **sollecitare una corretta riflessione pubblica** sui processi di trasformazione in atto, stante l'oggettiva difficoltà interpretativa, la portata e la complessità generale di quanto previsto dalle norme riformatrici.

# Piccoli Comuni: punti critici

- ❑ Mancanza di economie di scala
- ❑ Prezzi di acquisto più elevati
- ❑ Difficoltà a privatizzare i servizi
- ❑ Sottoutilizzazione di alcune attrezzature
- ❑ Stessi compiti amministrativi e stessi vincoli dei comuni medio-grandi, con meno risorse per assolverli
- ❑ Più difficoltà a trovare competenze professionali per le nuove incombenze

# Piccoli comuni: vantaggi della gestione associata

- ❑ Economie di scala
- ❑ Maggiori professionalità
- ❑ Miglioramento delle prestazioni
- ❑ Maggiore specializzazione dei dipendenti
- ❑ Maggiore peso politico complessivo
- ❑ Diffusione delle *best practice*



# Perché la gestione associata

- ❑ La gestione associata delle funzioni fondamentali è stata interessata, dal 2010 in poi, da un ricorrente intervento legislativo teso al perseguimento di un unico obiettivo: **riduzione o contenimento della spesa pubblica** (cfr. art. 14, D.L. n. 78 del 2010, convertito in L. n. 122 del 2010; art. 16 D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011; art. 19, D.L. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012, legge 7 aprile 2014, n. 56).
- ❑ Se pur l'obbligo di gestione associata costituisce espressione di un **principio generale di coordinamento della finanza pubblica** (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirato ad obiettivi di razionalizzazione e di risparmio della spesa pubblica) e quindi risultano chiari gli obiettivi da perseguire, **molti sono ancora i nodi da sciogliere per adempiere alle disposizioni normative senza perdere di vista il miglioramento dell'assetto organizzativo dei comuni.**

# Critiche sul percorso legislativo

- ❑ Percorso normativo non (sempre) organico e coerente (troppi provvedimenti emergenziali);
- ❑ L'intreccio delle competenze legislative con la Regione complica ulteriormente il percorso associativo;
- ❑ Troppa disinvoltura e leggerezza nel legiferare in generale;
- ❑ Disposizioni non (sempre) chiare e soluzioni non sempre praticabili;
- ❑ Esiti incerti, sia sugli effetti che queste disposizioni possono determinare in termini di risparmio effettivo, sia sul terreno del miglioramento della qualità dei servizi erogati e più in generale, sul miglioramento della qualità dell'attività amministrativa.

I parte

Le fonti normative  
nazionali

# Le principali fonti normative

- ✓ La Legge 30 luglio 2010, n. 122

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

- ✓ Il DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

# Legge 30 luglio 2010, n. 122

## Legge 30 luglio 2010, n. 122

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

Aggiornata all'18 agosto 2014

Art. 14. Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali

Commi 25 - 31





# Finalità delle disposizioni

25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad **assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.**

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

# Le funzioni fondamentali dei comuni

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:

(comma così sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), legge n. 135 del 2012)

# Le funzioni fondamentali dei comuni

- 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;

# Le funzioni fondamentali dei comuni

- 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**;

# Le funzioni fondamentali dei comuni

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 ~~e statistici~~, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i **servizi in materia statistica.**

(Ai sensi del comma 305 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Legge di stabilità 2013 - alla lett. l) sono eliminate le parole "e statistici" e dopo la lettera l) è aggiunta la seguente: l-bis) i servizi in materia statistica.)



# Funzioni fondamentali e non fondamentali

- L'espressione "funzioni fondamentali" indica quelle funzioni (e quindi quelle attività) che sono basilari, fondamentali, che devono essere esercitate dai Comuni. Questa espressione ricalca quella più antica, delle "spese obbligatorie e facoltative", che erano imposte a Comuni e Province dalle leggi comunali e provinciali, e che stabilivano che questi enti potevano effettuare le spese facoltative soltanto dopo che erano state eseguite le spese obbligatorie, puntualmente enumerate.
- Si ritiene che al posto di questa antica espressione si è utilizzata quella di "funzioni fondamentali", ma la sostanza è rimasta la stessa, e non depone a favore dell'autonomia e del senso di responsabilità degli Enti locali.

# L'attuazione del federalismo fiscale a norma della legge delega n. 42/2009

- Anche per gli Enti locali la legge delega distingue le tipologie di spesa e attribuisce a ciascuna tipologia una diversa modalità di finanziamento. Ed anche qui si distingue tra funzioni fondamentali e non fondamentali.
- A queste funzioni è garantito il finanziamento integrale del fabbisogno determinato, per la spesa corrente, nel rispetto del valore standardizzato della spesa e, per la spesa in conto capitale, sulla base del fabbisogno di infrastrutture. Il finanziamento è dato anche qui da tributi propri, da tributi propri derivati, da addizionali su basi statali o regionali o compartecipazioni (all'IVA o all'IRPEF) e dal fondo perequativo (determinato anche qui come differenza tra introiti standardizzati e fabbisogni standard).
- Per le funzioni non fondamentali, non è garantito l'integrale finanziamento, ma solo assicurata una perequazione rapportata alla capacità fiscale. Vale anche in questo caso la gamma dei possibili strumenti di copertura delle spese: tributi propri e propri derivati, compartecipazioni e addizionali su basi statali e regionali.

# Critiche sull'individuazione delle funzioni

- ❑ Difficoltà nell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni fondamentali (le cui aree funzionali individuate continuano a dare adito a forti critiche anche per la loro diversa consistenza sul piano dell'assetto organizzativo comunale).
- ❑ Difficoltà nell'individuazione delle eventuali funzioni non fondamentali (rispetto a quelle proprie e delegate).
- ❑ Difficoltà nel chiarire il groviglio terminologico delle funzioni proprie e delegate dei comuni per una corretta allocazione delle funzioni amministrative rispetto all'art. 13 del Testo Unico degli Enti locali.

...

- ❑ E' importante declinare e scorporare ciascuna funzione fondamentale in singoli servizi per la relativa corretta gestione.
- ❑ La legge 42/2009 (art. 21, comma 2) utilizzava come criterio interpretativo la "tassonomia di bilancio", cioè l'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194.
- ❑ Il ricorso suppletivo alle articolazioni del bilancio degli enti locali disciplinato dal D.P.R. n. 194/96 purtroppo non aiutano allo scopo.



...

- ❑ Ciò potrà comporterà problemi nelle fasi operative della gestione associata e nelle rendicontazioni contabili oltre l'impossibilità di non poter condurre analisi economico-finanziarie comparative tra le diverse esperienze associative (utili ad esempio per orientare l'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard).
- ❑ Sarebbe opportuno e necessario individuare, in campo nazionale, un criterio omogeneo per l'interpretazione delle funzioni fondamentali e non fondamentali.



...

- Sarebbe stato utile allineare le funzioni fondamentali con le “missioni” del bilancio armonizzato (o viceversa) che entrerà in vigore il prossimo 1 gennaio 2015, all'indomani della scadenza dell'adempimento dell'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali.
- Sugli aspetti problematici si veda la nota della Prefettura di Firenze del 17 luglio 2013 che in gran parte si condivide.

# Suggerimenti

- Ai fini dell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni fondamentali, nei casi nei quali la formula legislativa non sia già di per sé esattamente definitoria della funzione stessa, ci pare utile usare, quale argomento di ausilio interpretativo, la classificazione delle spese (Missioni e Programmi) previste dalla normativa sul Nuovo Bilancio armonizzato (Allegato 7 del DPCM 28/12/11 in attuazione del D.Lsg. 118/11). Per disposizione di legge (art.14, D.lgs. 118/11), le Missioni, articolati per Programmi, sono infatti definite "in relazione al riparto di competenze di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione".

# E le funzioni non fondamentali?

Pare che siano da annoverare tra le non fondamentali generalmente svolte dai comuni le funzioni che, senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito si elencano:

- 1. Politiche giovanili, sport e tempo libero (Missione 06)
- 2. Turismo (Missione 07)
- 3. Sviluppo economico e competitività (Missione 14)
- 4. Ulteriori funzioni, servizi e attività che i comuni abbiano deciso di svolgere quale esplicazione delle proprie potestà di enti a fini generali, in relazione a specifici interessi che siano emersi nei vari territori
- 5. Funzioni costituite da servizi pubblici di interesse non economico eventualmente non annoverabili nella funzione fondamentale di cui alla lettera b).

Dall'elenco del D.L. 95/2012 potrebbero restare fuori alcuni settori di intervento comunale, quali: Funzione 5 - Funzioni relative alla Cultura e ai beni culturali; Funzione 6 - Funzioni nel settore Sportivo e Ricreativo; Funzione 7 - Funzioni nel campo turistico; Funzione 11 - Funzioni nel campo dello Sviluppo economico; Funzione 12 - Funzioni relative ai Servizi produttivi. **L'esclusione dalle funzioni fondamentali comporta delle conseguenze in ordine alla finanziabilità di questi settori delle politiche pubbliche.**

...

- ❑ Per quanto previsto dai decreti legislativi n. 216 del 2010 (sui costi standard) e n. 23 del 2011 (sulla fiscalità municipale), le funzioni non fondamentali a regime non saranno finanziate integralmente con la somma delle entrate proprie e del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (attuale fondo di solidarietà dei comuni)...
- ❑ Le funzioni, quindi, resteranno in parte a carico delle maggiori entrate (imposte di scopo o trasferimenti regionali) che i comuni potranno eventualmente vantare...

# Ambito soggettivo (obbligatorietà)

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)...

(comma così sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera b), legge n. 135 del 2012)



# Funzioni strumentali

...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...

(comma così sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera b), legge n. 135 del 2012)

# Divieto di frazionamento

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

(comma introdotto dall'art. 19, comma 1, lettera c), legge n. 135 del 2012, poi così sostituito dall'art. 1, comma 107, lettera a), legge n. 56 del 2014)

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.

# Dimensione ottimale e omogenea

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.

# Limite demografico minimo

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.

(comma sostituito prima dall'art. 19, comma 1, legge n. 135 del 2012, poi dall'art. 1, comma 107, lettera b), legge n. 56 del 2014)



# Durata convenzioni e obiettivi da perseguire

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.**

**(comma introdotto dall'art. 19, comma 1, lettera e), legge n. 135 del 2012)**



MINISTERO DELL'INTERNO

# DECRETO 11 settembre 2013

Determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni.



# ... dimostrazione dell'efficienza (art.4)

1. L'attestazione dell'efficienza si fonda sui **dati contabili di bilancio relativi ai valori della spesa corrente**.
2. I dati desunti dalla contabilità finanziaria dovranno **dimostrare, al termine del triennio di osservazione, un risparmio complessivo di spesa corrente degli enti convenzionati di almeno il 5 per cento rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione**, con l'esclusione delle entrate correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali e delle entrate per rimborsi all'ente per le spese gestite in convenzione e di quelle riferite a servizi precedentemente non attivati.

# Attestazione

- di aver conseguito, alla fine del triennio 2013-2015 un risparmio della spesa corrente del .....% rispetto a quella sostenuta nell'esercizio 2012 sulla base dei dati risultanti dai rendiconti di gestione (ad esclusione delle sole spese correnti finanziate da contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata e di quelle riferite a servizi precedentemente non attivati).
- Valore degli "Impegni" del totale della Spesa corrente meno
- a) Entrate correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali
- b) Entrate per rimborsi per spese gestite in convenzione
- TOTALE VALORI IMPEGNI SPESA CORRENTE diminuito del valore delle voci a) e b)

# ... dimostrazione dell'efficacia (art. 5)

1. Il conseguimento di un significativo livello di efficacia dovrà essere dimostrato **attestando di aver raggiunto un migliore livello di servizi nella gestione in convenzione rispetto all'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione per almeno 3 delle seguenti attività:**

- a) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani;
- b) edilizia scolastica;
- c) servizio di polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- d) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;
- e) erogazioni prestazioni sociali;
- f) ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata;

per i comuni che, nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, svolgevano tali servizi a domanda individuale:

- g) asilo nido;
- h) mensa scolastica.

# Attestazione

- di aver conseguito un miglioramento di efficacia del servizio offerto tramite convenzione, rispetto a quello erogato dal comune nell'anno precedente alla gestione associata, tenendo conto di almeno un indicatore per non meno di 3 delle seguenti aree funzionali:



# AREA FUNZIONALE - Indice di efficacia (Anno 2012 - Anno 2015)

1. Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani

- 1. Percentuale di raccolta differenziata sul totale 2012
- 1. Percentuale di raccolta differenziata sul totale 2015

2. Edilizia scolastica

- 1 Numero di interventi di miglioramento della qualità edilizia, energetica, di sicurezza e funzionale degli immobili adibiti ad uso scolastico 2012
- 1 Numero di interventi di miglioramento della qualità edilizia, energetica, di sicurezza e funzionale degli immobili adibiti ad uso scolastico 2015

3. Servizio di polizia municipale e polizia amministrativa locale

- 1. Numero di ore dedicate di vigilanza del territorio/n. addetti 2012
- 2. Numero richieste di interventi soddisfatte/numero domande inoltrate 2012
- 3. Ore di copertura del servizio 2012
- 1. Numero di ore dedicate di vigilanza del territorio/n. addetti 2015
- 2. Numero richieste di interventi soddisfatte/numero domande inoltrate 2015
- 3. Ore di copertura del servizio 2015



#### 4. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscalità

- 1. Numero ore di apertura al pubblico degli uffici 2012
- 2. Disponibilità servizi fiscali on line
- 3. Attività di accertamento
- 4. Aggiornamento banche dati

- 1. Numero ore di apertura al pubblico degli uffici 2015
- 2. Disponibilità servizi fiscali on line
- 3. Attività di accertamento
- 4. Aggiornamento banche dati

#### 5. Erogazione prestazioni sociali

- 1. Tempo medio evasione pratiche (ore dedicate/pratiche) 2012

- 2. Numero utenti seguiti/popolazione
- 3. Numero richieste soddisfatte/addetto

- 1. Tempo medio evasione pratiche (ore dedicate/pratiche) 2015
- 2. Numero utenti seguiti/popolazione
- 3. Numero richieste soddisfatte/addetto

#### 6. Ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata

- 1. Tempo medio evasione pratiche edilizie (ore dedicate/pratiche) 2012
- 1. Tempo medio evasione pratiche edilizie (ore dedicate/pratiche) 2015



Per i comuni che, nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, svolgevano i servizi a domanda individuale di asilo nido e di mensa scolastica, potranno indicare fra le sopra elencate aree funzionali anche uno dei predetti servizi:

#### 7. Asili Nido

- Numero domande soddisfatte/numero domande presentate 2012
- (indicare valore del predetto rapporto)
- Numero domande soddisfatte/numero domande presentate 2015

- (indicare valore del predetto rapporto)

#### 8. Mensa scolastica

- Numero domande soddisfatte/numero domande presentate 2012
- (indicare valore del predetto rapporto)
- Numero domande soddisfatte/numero domande presentate 2015
- (indicare valore del predetto rapporto)

# Critiche

La formulazione per attestare l'efficacia prevedono indicatori troppo sbilanciati in favore di amministrazioni che in passato hanno svolto meno attività e servizi rispetto alle amministrazioni che hanno registrato performance superiori alla media.

La formulazione per attestare l'efficienza rasenta l'illogicità o l'irragionevolezza.

Il combinato disposto di questi parametri di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia favorirà - ancora una volta - le amministrazioni comunali che hanno speso di più, a fronte di minori servizi resi.



# Interrogativo

Sulla base di quanto è stato disposto ci si chiede:

- ❑ se un comune convenzionato non riesce a dimostrare i livelli di efficacia ed efficienza richiesti, l'esercizio obbligato della funzione in unione di comuni per chi scatta ?
- ❑ se non ha funzionato la convenzione per la funzione fondamentale prescelta come mai si ha la convinzione che tutto ciò funzionerà attraverso un nuovo ente di secondo grado per la medesima funzione ?



# Ministero dell'Interno

## parere del 27 febbraio 2013

- "... secondo l'orientamento giurisprudenziale contabile formatosi in materia (Corte dei Conti, sez. Lombardia n. 513/2012), la gestione associata delle funzioni con convenzione deve svolgersi in modo tale che non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata a tali funzioni dai singoli comuni convenzionati.
- Qualora l'ente locale, come nel caso di specie, non abbia registrato una determinata spesa di personale per mancanza di personale interno, con la stipula della convenzione andrà incontro ad una spesa aggiuntiva che, tuttavia, secondo il predetto orientamento, dovrà essere compensata con la minore spesa di personale riferita ad altre funzioni fondamentali da gestire in forma associata.
- Infatti, dalla riorganizzazione in forma associata delle funzioni fondamentali, deve necessariamente conseguire una rigorosa razionalizzazione delle strutture burocratiche dei singoli enti, tenuto conto delle attività svolte in convenzione, ciò al fine di evitare la duplicazione degli uffici.
- Va da sè, difatti, che l'esercizio di funzioni in convenzione richiede una adeguata simmetria tra risorse umane e funzioni esercitate, i cui oneri pro quota restano a carico dei comuni convenzionati, i quali, comunque, devono poter conseguire progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

# Termini temporali

31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

(comma introdotto dall'art. 19, comma 1, lettera e), legge n. 135 del 2012)

a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

b) entro il 30 giugno 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.

(lettera b) così sostituita e lettera b-bis, così introdotta dall'art. 1, comma 530, legge n. 147 del 2013)

(\*) Entro il 30 settembre 2014 a seguito della modifica introdotta dalla Legge 114/2014 (slide successiva)



# ATTENZIONE

LEGGE 11 agosto 2014, n. 114 (G.U. n. 190 del 18 agosto 2014)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90

Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

## Articolo 23

(Interventi urgenti in materia di riforma delle province e delle città metropolitane nonché norme speciali sul procedimento di istituzione della città metropolitana di Venezia e disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei comuni).

1-quinquies. All'articolo 14, comma 31-ter, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, **le parole: "30 giugno 2014" sono sostituite dalle seguenti: "30 settembre 2014"»;**



# Potere sostitutivo

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 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

(comma introdotto dall'art. 19, comma 1, lettera e), legge n. 135 del 2012)

# Che cos'è la convenzione o l'unione di comuni?

... i piccoli Comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione le funzioni fondamentali...



Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali  
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

CAPO V - Forme associative

Art. 30 - Convenzioni

Art. 32 - Unioni di comuni

# Art. 30 Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

# Art. 30 Convenzioni

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

# La convenzione può prevedere anche (art. 32, comma 4, Tuel):

- ❑ la costituzione di uffici comuni;
- ❑ la delega di funzioni ad uno degli enti partecipanti all'accordo, che funge da "capofila".

Nel primo caso, l'attività dell'ufficio comune si dovrà imputare a tutti gli enti partecipanti, in quanto l'ufficio opera "in luogo" degli enti associati.

Nel caso di delega delle funzioni, invece, la responsabilità per gli atti sembra riferibile esclusivamente all'ente delegato, in quanto quest'ultimo opera espressamente "in nome e per conto" degli enti deleganti.

# L'ufficio comune

- ❑ L' Ufficio comune è quello che opera con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quale è stato affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche e dei servizi pubblici in luogo degli enti partecipanti all'accordo.
- ❑ In altri termini, si costituisce un nuovo (cioè non esistente prima) singolo ufficio, composto dal personale distaccato degli enti aderenti. Tale Ufficio esercita tutte le funzioni ed i servizi del settore per tutti gli Enti aderenti.



# L'ufficio delegato

- ❑ L'Ufficio delegato è, invece, quello costituito attraverso l'istituto della delega di funzioni, da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
- ❑ In altri termini, viene individuato un ufficio delegato, fra gli Enti aderenti, al quale vengono trasferite tutte le funzioni ed i servizi del settore per tutti gli Enti aderenti.

# In convenzione

I Comuni in convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale.

# I pro e i contro della convenzione

## Pro

- ❑ Strumento flessibile e semplice da realizzare
- ❑ Destinata a servizi altamente specializzati (es suap) o marginali
- ❑ Facilità di recesso

## Contro

- ❑ Normalmente il Comune capofila deve sostenere maggiori oneri gestionali, logistici e di personale rispetto agli altri Comuni
- ❑ Non ha una propria *governance* (instabilità)
- ❑ Difficile gestione associata di tutte le funzioni

# Art. 32 Unioni di comuni

(articolo così sostituito dall'art. 19, comma 3, legge n. 135 del 2012)

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.
2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.



# Art. 32 Unioni di comuni

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

(comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera a), legge n. 56 del 2014)



# Art. 32 Unioni di Comuni

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.

(comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera b), legge n. 56 del 2014)

# Art. 32 Unioni di comuni

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

(comma introdotto dall'art. 2, comma 6, legge n. 221 del 2012)



## Art. 32 Unione di comuni

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.

(comma introdotto dall'art. 1, comma 105, lettera c), legge n. 56 del 2014)

## Art. 32 Unione di comuni

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.



# Le ultime novità introdotte sull'Unione di comuni

- ❑ Un'importante novità è costituita dall'introduzione di precisi vincoli in materia di spesa del personale dell'unione dei Comuni. Infatti, essa non può comportare, "in sede di prima applicazione", il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale.
- ❑ Lo sforzo primario del legislatore sembra essere quello di fare dell'unione un ente a "costo zero" in fase costitutiva, ma che sia anche capace di realizzare progressivamente economie di scala, nella fase a regime.



...

La norma dispone espressamente che l'unione, in futuro, dovrà assicurare progressivi risparmi di spesa in materia di personale, attraverso:

- ❑ specifiche misure di razionalizzazione organizzativa;
- ❑ una rigorosa programmazione dei fabbisogni.

# Pregi e difetti del comando /assegnazione e del trasferimento del personale in Unione

- ❑ Con riferimento al comando o all'assegnazione, il pregio consiste nella temporaneità della mansione e nel lasciare inalterato il rapporto con il datore di lavoro (che resta pur sempre il Comune).
- ❑ I difetti, invece, consistono principalmente nella difficile creazione di un "senso di appartenenza" all'unione e nella difficoltà di gestire le relazioni col personale, che resta inquadrato nel rapporto di lavoro con l'ente di appartenenza.
- ❑ Pregio dell'istituto del trasferimento è quello di determinare una novazione soggettiva nel contratto di lavoro subordinato, dal lato del datore di lavoro (in quanto al Comune si sostituisce l'unione), lasciando però inalterate le altre clausole contrattuali.
- ❑ Questo determina una maggiore facilità nella gestione del rapporto di lavoro, e la creazione di quel senso di appartenenza che sarebbe di difficile creazione nell'ambito di un rapporto che permane in capo al Comune di appartenenza.

# In Unione di comuni

Le funzioni sono trasferite (e non semplicemente delegate) dal Comune al nuovo ente sovracomunale il quale ha la piena libertà decisionale e gestionale, garantita ed espressa dai propri organi di *governance*.

In altri termini, i servizi e le funzioni gestiti dall'unione sono "sottratti" alla titolarità giuridica del Comune per divenire servizi di competenza esclusiva dell'unione. Pertanto, l'unione gestisce quei servizi in luogo del Comune e con i medesimi poteri.

# I pro e i contro dell'Unione

## Pro

- ❑ Stabilità istituzionale e decisionale
- ❑ Titolarità giuridica esclusiva dell'unione nelle materie trasferite ("sottratta" quindi ai Comuni)
- ❑ Potestà regolamentare
- ❑ Autonomia statutaria
- ❑ Autonomia finanziaria

## Contro

- ❑ Necessità di particolare attenzione in fase di costituzione (statuto unione da approvare da tutti i consigli comunali)
- ❑ pianificazione accurata per realizzare economie di scala (valutare costi/vantaggi)

# Fusioni dei comuni (facoltativo)

Il procedimento per la fusione dei Comuni è disciplinato:

- ❑ dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione;
- ❑ dall'art. 15 del decreto legislativo n. 267/2000;
- ❑ dall'art. 44 dello Statuto della Regione e dalla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 (Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche);
- ❑ la disciplina dello svolgimento dei referendum consultivi prescritti per l'approvazione della legge regionale istitutiva di nuovi comuni, a seguito di fusione, è contenuta nella legge regionale 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui referendum previsti dallo Statuto).



# I pro e contro della fusione

## Pro

- ❑ Realizzata la fusione, funzionamento dell'ente è più semplice (c'è un solo Comune e n. Municipi)
- ❑ Contributi statali per 10 anni successivi alla fusione.
- ❑ Contributi regionali obbligatori (periodo e misura a discrezione Regione)

## Contro

- ❑ Iter più complesso (decisioni consigli comunali, referendum, legge regionale istitutiva del nuovo Comune)
- ❑ Necessario studio di fattibilità per la progettazione del nuovo Comune
- ❑ Incertezza sui tempi di realizzazione e sugli esiti

# Le fusioni nelle Marche

- A decorrere dal 1° gennaio 2014 è istituito nella provincia di Ancona, mediante fusione dei Comuni contermini di Castel Colonna, Monterado e Ripe, un unico Comune denominato **Trecastelli**.
- A decorrere dal 1° gennaio 2014 è istituito nella Provincia di Pesaro-Urbino, mediante fusione dei Comuni contermini di Colbordolo e Sant'Angelo in Lizzola, un unico Comune denominato **Vallefoglia**.
- In relazione all'esito negativo del referendum consultivo sulla proposta di legge regionale 357/13 per l'istituzione di un nuovo Comune ("Montefeltro sul Foglia"), mediante fusione dei Comuni di Belforte all'Isauro, Lunano e Piandimeleto, tale proposta di legge non ha avuto corso.



Marche

2 nuovi,  
5 soppressi  
**-3 comuni**

AN

Trecastelli

*Istituito il 1° gennaio 2014*

Castel Colonna

1.039

Monterado

2.137

Ripe

4.401

**7.577**

PU

Vallefoglia

*Istituito il 1° gennaio 2014*

Colbordolo

6.175

Sant'Angelo in Lizzola

8.639

**14.814**

Il parte

Le fonti normative  
regionali

# Ruolo e compiti della Regione

- ❑ Legifera nella materia delle Comunità montane qualificate dal legislatore nazionale come Unioni di Comuni montani o parzialmente montani / enti locali
- ❑ Individua, facoltativamente, un diverso limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali (art. 19, comma 1, lettera e), legge n. 135 del 2012)
- ❑ Individua i **livelli ottimali di esercizio delle funzioni comunali** quale ambito per le gestioni associate (art. 3, comma 2 D.lgs. 112/98 e art. 33 TUEL D.lgs. 267/2000)
- ❑ Individua la **dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica** per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese (prima art. 19, comma 1, legge n. 135 del 2012, poi art. 1, comma 107, lettera b), legge n. 56 del 2014)



# LEGGE REGIONALE 1 luglio 2008, n. 18

Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

CAPO I - Comunità montane

CAPO II - Esercizio associato di funzioni e servizi



# LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 44

Individuazione del limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e modifica alla Legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 “Norme in materia di Comunità Montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali”

Art. 1

(Limite demografico minimo ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010)

1. **Il limite demografico minimo delle unioni dei comuni** di cui all'articolo 14, comma 31, 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, **è fissato in 5.000 abitanti.**



# LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 44

## Art. 2

(Sostituzione dell'articolo 22 della l.r. 18/2008)

1. L'articolo 22 della legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 (Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali) è sostituito dal seguente:

### “Art. 22 (Programma di riordino territoriale)

1. La Giunta regionale, su proposta delle Conferenze provinciali delle autonomie, presenta all'Assemblea legislativa regionale il programma di riordino territoriale. Il programma è approvato dall'Assemblea legislativa regionale previo parere del Consiglio delle autonomie locali.

2. Il programma di riordino territoriale è aggiornato con le modalità di cui al comma 1, sulla base delle proposte formulate dai Comuni interessati.

### 3. Il programma di riordino territoriale, in particolare, contiene:

a) l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

b) la determinazione delle priorità di finanziamento.”.



# LEGGE REGIONALE 11 novembre 2013, n. 35

Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani

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.
5. Le Unioni montane, al fine di contenere le spese di funzionamento, possono stipulare convenzioni con il Consorzio di bonifica, per gestire in modo coordinato le funzioni ed i servizi di rispettiva competenza.



# DGR 375 del 1 aprile 2014

## Disposizioni per l'attuazione della legge regionale n. 35/2013

- ❑ Ricognizione dei rapporti giuridici pendenti presso le comunità montane;
- ❑ Predisposizione della proposta di statuto dell'unione montana;
- ❑ Adesione dei comuni all'unione montana e recesso (entro il 31 ottobre 2014);
- ❑ Costituzione dell'Unione montana;
- ❑ Prima elezione del presidente dell'unione montana;
- ❑ Rapporti ed adempimenti conseguenti.



# DGR 772 del 30 giugno 2014

PDL limiti demografici minimi anche per le Convenzioni ed in cui si propone di ridurre il limite da 10.000 a 3.000 abitanti

(PDL 428 presentata dalla Giunta all'Assemblea il 7 luglio 2014)

# PDL 428 presentata il 7 luglio

**L'ANCI Marche è stata convocata in audizione dalla I Commissione dell'Assemblea Legislativa l'8 SETTEMBRE 2014**

Art. 1

(Modifiche all'articolo 1 della l.r. 44/2012)

1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 44 (Individuazione del limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e modifica alla Legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità Montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali") le parole: "delle unioni dei comuni" sono soppresse e le parole: "è fissato in 5.000 abitanti." sono sostituite dalle seguenti: "è fissato:

- a) per le Unioni di Comuni, in 5.000 abitanti;
- b) per le convenzioni, in 3.000 abitanti."

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 1 della l.r. 44/2012 è aggiunto il seguente:

"1 bis. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 31, del d.l. 78/2010 per i Comuni che appartengono o sono appartenuti a Comunità montane."



# Proposta ANCI Marche del 12 giugno 2014

L'ANCI MARCHE

INVITA

- la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa delle Marche ad approvare, con estrema urgenza, nella prima assemblea utile, la modifica dell'art. 1 della LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 44 volta ad abbassare il limite demografico minimo a 3.000 abitanti per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali in convenzione;

CHIEDE

- altresì, chiarimenti sull'individuazione di eventuali deroghe ai limiti demografici minimi in ragioni di particolari condizioni territoriali.



# DGR 773 del 30 giugno 2014

Proposta di atto amministrativo n. 83/14

## Programma di riordino territoriale

### Art.1

#### (Dimensioni territoriali ottimali ed omogenee)

1. Le dimensioni territoriali ottimali ed omogenee (DTO) sono determinate al fine di consentire l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni mediante Unioni di Comuni, Unioni montane e convenzioni.
2. Sono individuate le seguenti dimensioni territoriali ottimali ed omogenee: ...



# 23 le DTO individuate (gli attuali ambiti territoriali sociali)

	Superficie (kmq)	Popolazione censuaria	Numero di Comuni
DTO 1	372,88	20752	15
DTO 2	590,52	43629	9
DTO 3	580,58	22434	7
DTO 4	460,68	102900	12
DTO 5	258,44	34809	8
DTO 6	304,69	138059	8
DTO 7	463,45	79004	9
DTO 8	124,84	100497	1
DTO 9	146,3	70000	7
DTO 10	678,64	108396	21
DTO 11	548,71	47361	5
DTO 12	216,27	81834	7
DTO 13	366,43	121460	9
DTO 14	388,53	91816	8
DTO 15	530,38	33917	8
DTO 16	750,43	14370	13
DTO 17	528,58	44817	16
DTO 18	554,2	116242	31
DTO 19	85,37	50575	3
DTO 20	419,09	14748	11
DTO 21	563,63	71074	9
DTO 22	155,18	31480	7
DTO 23	313,51	101145	12
	408,7534783	67013,86957	10,26086957

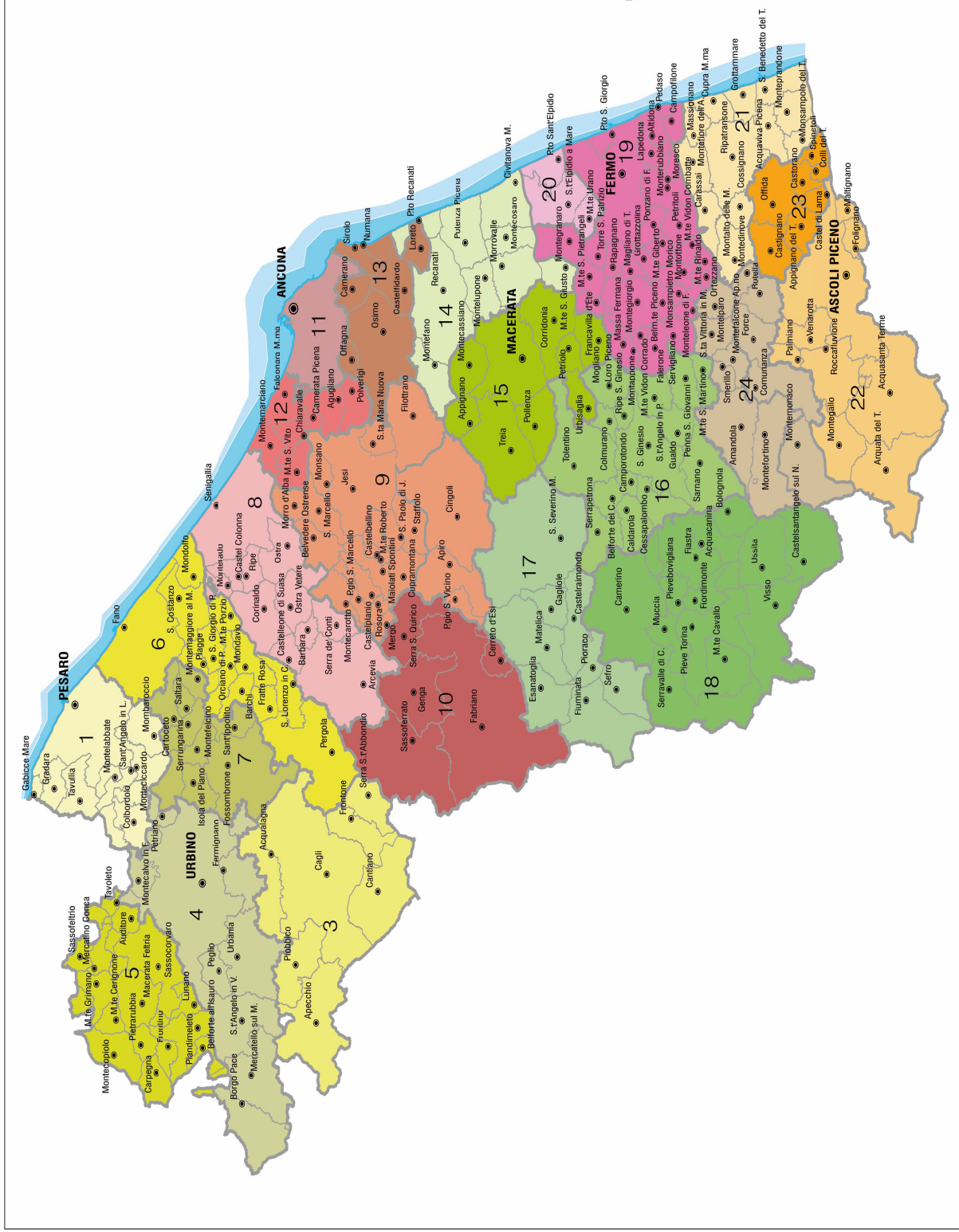


# PIANO SERVIZI SOCIALI

DGR n. 592 del 19/03/2002  
 "Modifica alla DGR n. 337 del 13.02.2001  
 - Istituzione degli Ambiti Territoriali"  
 Aggiornamento alla D.G.R. n. 1649 del 26/11/2012

## AMBITI TERRITORIALI SOCIALI

-  Limite Ambito
-  1 - Capofila Comune di Pesaro
-  3 - Capofila C.M. Ambito 2B (Catria e Nerone)
-  4 - Capofila Comune di Urbino
-  5 - Capofila C.M. Ambito 1 (Montefeltro)
-  6 - Capofila Comune di Fano
-  7 - Capofila Comune di Fossombrone
-  8 - Capofila Comune di Senigallia
-  9 - Capofila Comune di Jesi
-  10 - Capofila Comune di Fabriano
-  11 - Comune di Ancona
-  12 - Capofila Comune di Chiaravalle
-  13 - Capofila Comune di Osimo
-  14 - Capofila Comune di Civitanova Marche
-  15 - Capofila Comune di Macerata
-  16 - Capofila C.M. Ambito 6 (Monti Azzurri)
-  17 - Capofila C.M. Ambito 4 (Alte Valli del Polenza e dell'Esino)
-  18 - Capofila C.M. Ambito 5 (Camerino)
-  19 - Capofila Comune di Fermo
-  20 - Capofila Comune di Porto S. Elpidio
-  21 - Capofila Comune di S. Benedetto del Tronto
-  22 - Capofila Comune di Ascoli Piceno
-  23 - Capofila U.C. Vallata del Tronto
-  24 - Capofila C.M. Ambito 7 (dei Sibillini)



Elaborazioni a cura della P.F. Urbanistica, Paesaggio e Informazioni Territoriali - Anno 2013



# DTO 18

❑ Altidona	12,97	3234	❑ Monte Vidon Corrado	5,95	777
❑ Belmonte Piceno	10,53	664	❑ Montegiorgio	47,45	6965
❑ Campofilone	12,21	1951	❑ Montegranaro	31,42	13153
❑ Falerone	24,61	3395	❑ Monteleone di Fermo	8,21	436
❑ Fermo	124,53	37016	❑ Monterubbiano	32,24	2351
❑ Francavilla d'Ete	10,20	1009	❑ Montottone	16,38	1011
❑ Grottazzolina	9,26	3287	❑ Moresco	6,35	605
❑ Lapedona	14,93	1175	❑ Ortezzano	7,08	791
❑ Magliano di Tenna	7,93	1426	❑ Pedaso	3,85	2771
❑ Massa Fermana	7,73	1002	❑ Petritoli	24,00	2440
❑ Monsampietro Morico	9,76	682	❑ Ponzano di Fermo	14,27	1708
❑ Montappone	10,41	1749	❑ Porto San Giorgio	8,79	15957
❑ Monte Giberto	12,53	815	❑ Rapagnano	12,65	2044
❑ Monte Rinaldo	7,92	397	❑ Servigliano	18,49	2347
❑ Monte San Pietrangeli	18,45	2547	❑ Torre San Patrizio	11,93	2078
❑ Monte Vidon Combatte	11,17	459	❑ <b>Totale</b>	<b>554,20</b>	<b>116242</b>

# Quale dimensione territoriale ottimale?

- ❑ I comuni dovranno assolvere l'esercizio associato delle funzioni fondamentali nell'ambito della dimensione territoriale ottimale.
- ❑ Si ritiene che, come non esiste un ambito demografico adeguato per tutte le funzioni e relativi servizi, non esiste un livello territoriale ottimale comune a tutti i servizi pubblici: alcuni funzionano meglio se forniti su vasta scala, grazie alle economie che ne conseguono; altri non possono essere gestiti su ambiti troppo estesi pena la drastica perdita della qualità dei servizi.
- ❑ Ne consegue la necessità di introdurre elementi di flessibilità sulla determinazione degli ambiti territoriali di svolgimento delle funzioni e di fornitura dei servizi. Per questo occorrerebbe individuare una soluzione che consenta la costituzione di sub ambiti a condizione che si rispettino alcuni elementi comuni (es. un numero minimo di abitanti, una dimensione territoriale minima e così via).
- ❑ Si fa notare, inoltre, che all'interno della dimensione territoriale ottimale ci sono comuni obbligati all'associazionismo delle funzioni fondamentali e comuni non obbligati.

# DGR 773 del 30 giugno 2014

Proposta di atto amministrativo n. 83/14

Art. 2

(Disposizioni particolari)

## 1. Sono fatti salvi:

- a) gli **ambiti territoriali per la gestione** in forma associata delle funzioni comunali **in materia di ciclo dei rifiuti**, di cui all'articolo 6 della l.r. 24/2009 e all'articolo 14, comma 27, lettera f), del decreto legge 78/2010, convertito in legge 122/2010;
- b) gli **ambiti territoriali per la gestione** in forma associata delle funzioni comunali **in materia di ciclo idrico integrato** di cui all'articolo 6 della l.r. 30/2011;
- c) il **bacino regionale di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale**, articolato in **ambiti territoriali di gestione** di cui all'articolo 2 della l.r. 6/2013.

2. **Gli ambiti territoriali sociali di cui all'articolo 8 della legge 328/2000**, sono determinati ai sensi dell'articolo 9, commi 6 e 7, della l.r. 13/2003 e dell'articolo 2 della l.r. 19/2012.



# DGR 773 del 30 giugno 2014 / Proposta di atto amministrativo n. 83/14

Art. 3

(Priorità di finanziamento)

1. Ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 46/2013, nel caso di contributi a favore dei Comuni, previsti dalla normativa regionale, l'ordine di priorità è il seguente:

a) Comuni risultanti da fusione;

b) forme associative fra Comuni, costituite mediante Unione di Comuni, Unione montana o convenzione, per l'esercizio delle funzioni, delle attività o dei servizi oggetto dell'ausilio finanziario, del contributo o del vantaggio economico, comunque denominato, in conformità al presente programma di riordino territoriale e alla programmazione regionale di settore.

2. I contributi di cui al presente articolo sono erogati ai Comuni istituiti a seguito di fusione, alle Unioni di Comuni, alle Unioni montane e, nel caso di convenzione, al Comune capofila.

3. I criteri e le modalità per la concessione dei contributi ai Comuni sono stabiliti dai provvedimenti attuativi della l.r. 46/2013.





# Legge regionale 9 dicembre 2013, n. 46

Disposizioni finalizzate ad incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale

Art. 2

(Priorità relative ai Comuni)

1. Nel caso di contributi a favore dei Comuni, l'ordine di priorità è il seguente:

a) Comuni risultanti da fusione;

b) forme associative fra Comuni, costituite mediante Unione di comuni o convenzione, per l'esercizio delle funzioni o dei servizi oggetto dell'ausilio finanziario, del contributo o del vantaggio economico, comunque denominato, in conformità alla normativa regionale concernente le dimensioni territoriali ottimali ed omogenee per lo svolgimento, da parte dei Comuni medesimi, delle funzioni fondamentali.

III parte

# Quali scelte dei Comuni

# L'organizzazione ed il personale

Uno dei passaggi che le amministrazioni devono effettuare subito e che deve precedere o, quanto meno, accompagnare la scelta dei partner amministrativi e delle funzioni da gestire è costituito dalla definizione di uno specifico progetto organizzativo, affrontando in tale ambito le principali ricadute sul personale.

Occorre in tale ambito analizzare la condizione esistente in ognuno dei comuni che sono interessati, quanto meno in termini potenziali, alla gestione associata.

Tale esame deve essere effettuato sia con riferimento agli aspetti procedurali che a quelli operativi.

# Quale politica delle Risorse Umane?

- ❑ la valorizzazione delle risorse umane
- ❑ il coinvolgimento dei dipendenti
- ❑ la suddivisione dei ruoli
- ❑ le ricadute economiche e stipendiali
- ❑ le dotazioni organiche e i fabbisogni
- ❑ l'art. 14 del Ccni 22.01.2004
- ❑ il fondo delle risorse decentrate
- ❑ Analizzare i calcoli aggregati e i risparmi a fronte dei tetti di spesa e i limiti del *turnover* al 40% (\*) della spesa
- ❑ Quantificare i risparmi
- ❑ Procedere all'aggregazione dei calcoli dei bilanci finanziari
- ❑ Verificare le spese di personale: un calcolo unico e consolidato
- (\*) 60% nel 2014 e nel 2015, gli enti locali soggetti a patto di stabilità e le regioni potranno assumere a tempo indeterminato nel limite del 60% della spesa delle cessazioni di ruolo dell'anno precedente. Negli anni 2016 e 2017 la percentuale passa all'80% e dall'anno 2018 sale definitivamente al 100%.  
Media di spesa di personale riferita al triennio 2011-2013 (legge 114/2014)

# I responsabili delle P.O.

La specificità di ciascun contesto (numero ed ampiezza delle amministrazioni coinvolte, specificità della contrattazione decentrata di ciascun Ente, modello associativo adottato, ecc.), infatti, non consente l'individuazione di percorsi e soluzioni predefinite, che possano rivelarsi ottimali in qualunque situazione.



# I responsabili della P.O.

Per il conferimento degli incarichi gli enti tengono conto - rispetto alle funzioni ed attività da svolgere - della natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, dei requisiti culturali posseduti, delle attitudini e della capacità professionale ed esperienza acquisiti dal personale della categoria D (CCNL 31.03.99, artt. 8, 9, 10 e 11).

## Alcuni consigli

In ogni caso ed in via generale, **si ritiene opportuno attuare percorsi gradualisti**, nei quali è fondamentale, al fine di ridurre al minimo contrasti e resistenze, il coinvolgimento dei lavoratori ed individuare soluzioni che, nel rispetto del principio di invarianza della spesa complessiva e della disciplina contrattuale, nazionale e decentrata, vigente, non penalizzino in modo eccessivo i dipendenti coinvolti nella riassegnazione degli incarichi.

## Parere consultivo

### Corte conti (sez. contr. Piemonte) parere 30 agosto 2012 n. 287

- Il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.
- E' indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.
- Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.



- ❑ 2. Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL.
- ❑ L'atto costitutivo dell'Unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni.





Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente.

L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili.





Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi. Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti.

Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del d.l. n. 78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.



In proposito, una soluzione che lasciasse intravedere un'unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permettesse a ciascun Ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione non risponderebbe all'obbligo previsto dall'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato e integrato dal citato art. 19 del d.l. n. 95, conversione dalla legge n. 135 del 2012.

# Ipotesi pratiche e soluzioni prospettabili

## Base di partenza:

- ❑ Previsioni normative;
- ❑ Risorse finanziarie;
- ❑ Risorse umane;
- ❑ Livello di erogazione di servizi;

Obiettivo: fornire servizi a minori costi e ottenere economie di scala

## Analisi:

- Dati anagrafici e territoriali
- Dotazione organica
- Situazione regolamentare
- Rapporti finanziari

Emergenza criticità: punti di forza e punti di debolezza

# Ipotesi pratiche e soluzioni prospettabili

- Raccolta informazioni
- Analisi realtà gestionali
- Definizioni delle procedure
- Costituzione gruppo di lavoro
- Piano operativo
- Condivisione proposte e informazione
- Avvio progetto

# Raccomandazioni

E' necessario, pertanto, che prima di dar luogo alle scelte associative le Amministrazioni comunali effettuino **ponderate valutazioni sulle più efficaci ed efficienti aggregazioni**, attesa la complessità dei percorsi (ri)organizzativi e la non semplice reversibilità.

Nei primi anni il rischio che si vada incontro a fallimenti sul terreno operativo in termini di lievitazione dei costi e di esiti inadeguati sul terreno della qualità dei servizi è, purtroppo, elevato...



# Per una scelta strategica e responsabile

E' dunque importante:

- ❑ lo studio di fattibilità
- ❑ l'accortezza e l'inclusività del percorso
- ❑ la qualità del progetto istituzionale

# I conti dei Comuni (fonte ANCI - Ifel novembre 2013)

I Comuni rappresentano solo il 7,6 per cento della spesa pubblica totale.

I Comuni rappresentano poi solo il 2,5% del debito totale del paese e peraltro i Comuni possono indebitarsi solo per investimenti.

I Comuni hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica negli anni tra il 2007 ed il 2014 per circa 16 miliardi, 8 miliardi e 700 milioni in termini di patto e quasi 7 miliardi e mezzo di riduzione dei trasferimenti. Infatti i Comuni nel 2012 presentano un avanzo (differenza tra le entrate e le spese) pari a 1 miliardo e 667 milioni, corrispondente al 2,57 per cento delle entrate. Al contrario lo Stato registra un deficit di 52 miliardi, pari al 13,26% delle entrate.

Il prezzo del risanamento è stato pagato fino ad oggi dai Comuni che, non solo hanno subito tagli ai Trasferimenti, ma subiscono pesantemente la contrazione degli investimenti per più di 4 miliardi, pari a una riduzione del 28% nel periodo 2007/2012.

La spesa corrente dello Stato conosce un aumento dell'8%, mentre le entrate aumentano del 4,26%; al contrario i Comuni riducono la spesa corrente del 2,5%. Tutto ciò perché le recenti scelte operate hanno portato a chiedere un contributo sempre maggiore e vedono sostanzialmente invariate le entrate correnti ai cittadini anche attraverso l'IMU, che non è stato destinato ai Comuni ma al risanamento del bilancio statale. Quindi i cittadini hanno visto aumentare la pressione fiscale locale senza che ne abbiano beneficiato. È il capovolgimento del principio di autonomia e responsabilità su cui si fonda il patto elettorale tra sindaco e cittadini.



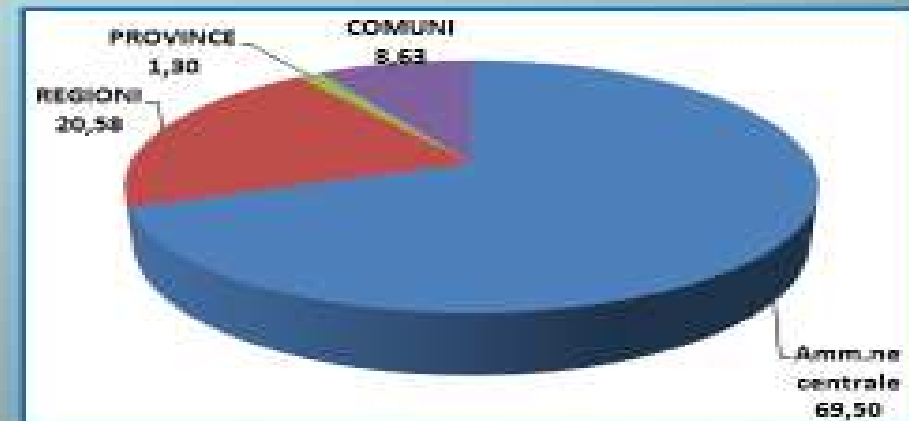
# Fonte UPI – Giugno 2014

## La spesa pubblica italiana: chi costa di più?

La spesa pubblica italiana, è rappresentata per quasi il 70% da spesa centrale, comprese le prestazioni sociali e gli interessi sul debito, mentre Regioni (inclusa sanità) Province e Comuni rappresentano insieme il 30%

TUTTA LA PA	798.940	incidenza percentuale
Spesa centrale *	555.268	69,50
REGIONI **	164.389	20,58
PROVINCE	10.349	1,30
COMUNI	68.934	8,63

Le Province rappresentano l'1,3% della spesa pubblica, i Comuni l'8,6% mentre le Regioni, compresa la spesa per la sanità, sono il 20,5%.



Fanti (aggiornamento DEF aprile 2014 - conto economico PA; Siopre 2013)

\*prestazioni sociali 319 mld - interessi sul debito 82 mld

\*\*spesa sanitaria 100 mld

# Dove finiscono le nostre tasse?

- Secondo una elaborazione dell'Ufficio studi della CGIA, il 77 per cento dell'ammontare complessivo delle tasse pagate dagli italiani finisce nelle casse dello Stato centrale.
- Su 472,7 miliardi di euro di imposte dirette, indirette e in conto capitale versate dai contribuenti nel 2012 (ultimo dato disponibile), ben:
  - ❖ 364,2 miliardi sono stati incassati dall'Erario;
  - ❖ 78,9 miliardi sono finiti alle Regioni (pari al 16,7 per cento del totale);
  - ❖ 23,8 miliardi ai Comuni (pari al 5 per cento del totale);
  - ❖ 4,1 miliardi alle Province (0,9 per cento del gettito complessivo);
  - ❖ 1,5 miliardi alle Camere di Commercio (0,3 per cento del totale).

**Redatto il 8 febbraio 2014**

**Suddivisione del gettito tributario (2012)**

<b>Descrizione</b>	<b>Milioni di euro</b>	<b>suddivisione livelli governo</b>
	<b><u>364.251</u></b>	<b><u>77,1%</u></b>
<b><u>STATO CENTRALE</u></b>		
Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef)	151.28	
Imposta sul valore aggiunto (Iva)	0	
Imposte sul reddito delle società (Ires)	86.893	
Imposta sugli oli minerali e derivati	31.093	
Imposta sui tabacchi	24.098	
Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale	10.768	
Imposta municipale unica (Imu)	8.775	
Imposta sul lotto e le lotterie	7.625	
Imposta di bollo	7.076	
Imposta di registro e sostitutiva	4.594	
Imposta sul gas metano	4.168	
Imposta sulle assicurazioni	3.854	
Imposta sull'energia elettrica	2.942	
Imposte sostitutive su risparmio gestito	2.839	
Imposta ipotecaria	1.679	
altre	1.642	
	14.925	



**REGIONI****78.946**      **16,7%**

Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)	33.238
Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef)	12.549
Addizionale regionale sull'Irpef	10.674
Imposta sul valore aggiunto (Iva)	6.286
Tasse auto	6.049
altre	10.150

**PROVINCE****4.155**      **0,9%**

Imposta sulle assicurazioni Rc auto	2.422
Pubblico registro automobilistico (Pra)	1.373
Tributo funzione tutela e protezione ambiente	322
altre	38

**COMUNI****23.861**      **5,0%**

Imposta municipale unica (Imu)	15.609
Addizionale comunale sull'Irpef	3.919
Contributi concessioni edilizie	2.010
altre	2.323

**CAMERE DI COMMERCIO****1.513**      **0,3%**

Diritti delle Camere di commercio	1.513
-----------------------------------	-------

**Totale tributi (\*)****472.726**      **100,0%***Elaborazione Ufficio Studi CGIA**(\*) imposte dirette, indirette e in conto capitale.*

# Proroga del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2014

- E' stato nuovamente prorogato - stavolta al 30 settembre 2014 - il termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2014 degli Enti Locali.
- Il differimento fa seguito a 3 precedenti differimenti: prima dal 31 dicembre 2013 al 28 febbraio 2014, poi al 30 aprile 2014 e poi ancora – con il Decreto 29 aprile 2014 del Ministero dell'Interno, al 31 luglio 2014 “in considerazione del fatto che sono ancora numerosi i Comuni che non hanno predisposto il Documento di programmazione economico finanziaria e per la perdurante difficoltà, per i Comuni di disporre in maniera completa dei dati in ordine alle effettive risorse finanziarie disponibili, a causa sia delle molteplici innovazioni nei criteri del prelievo fiscale immobiliare e sia per la necessità di tener conto delle recenti disposizioni normative introdotte dal Dl. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in Legge 23 giugno 2014, n. 89, che prevedono un ulteriore concorso delle Province e dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica”.

# Contesto attuale...

- ❖ Mare di regole (incerte) sulla fiscalità locale;
- ❖ Progressivo taglio del fondo di solidarietà con incognita dei fondi;
- ❖ Patto di stabilità ed eccessiva burocratizzazione;
- ❖ Ripetuti ed eccessivi tetti e vincoli di spesa che favoriscono chi ha speso di più a discapito dei comuni più virtuosi.

# Altre novità normative

...introduzione di misure di razionalizzazione della spesa delle Pubbliche amministrazioni che hanno particolarmente inciso sul tema dell'approvvigionamento di beni e servizi:

- ❑ nuove e molteplici disposizioni relative al ricorso al mercato elettronico MePA da parte della Pubblica amministrazione per l'acquisizione di beni e servizi;
- ❑ obbligo di ricorso a determinate convenzioni CONSIP;
- ❑ accorpamento dei centri di spesa mediante CENTRALI UNICHE (es. centrale di committenza, stazione unica appaltante) di acquisto a livello locale.

# Centrale di committenza

- Con la conversione in legge del DL n. 90/2014, ora legge n. 114/2014, è stato disposto un rinvio tecnico dell'obbligatorietà della centralizzazione della Committenza al fine di favorire i processi di organizzazione e di adesione da parte dei Comuni coinvolti. Dal 31 dicembre 2014 scatterà quindi l'obbligo per l'acquisizione di beni e servizi per tutti i Comuni non capoluogo, mentre dal 31 luglio 2015 l'obbligo coinvolgerà anche le procedure di affidamento di lavori.
- Non è passata, invece, la deroga per gli affidamenti di importo inferiore ai 40.000 euro, se non per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.





- Ai sensi dell'art. 33, comma 3-bis del D.Lgs. n. 163/2006, riformulato dall'art. 9 del DL n. 66/2014, convertito in legge n. 89/2014 sono soggetti all'obbligo di ricorso alla centralizzazione tutti i Comuni non capoluogo e non più soltanto i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Per ottemperare all'obbligo i Comuni possono procedere a espletare le procedure di acquisizione di lavori, beni e servizi *«nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province»*. Limitatamente all'acquisizione di beni e servizi gli stessi Comuni possono fare ricorso agli *«strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento»*.



- Ai sensi dell'art. 3, comma 34 del D.Lgs. n. 163/2006 la Centrale di Committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che *«acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori»*. La nuova Direttiva Appalti 2014/24/UE all'art. 2, paragrafo 1, punto 16 precisa inoltre che la Centrale può anche fornire servizi di committenza ausiliaria. Pertanto possono rivestire tale ruolo, in via diretta o più verosimilmente tramite proprie strutture appositamente costituite, *«lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico»*.

# Armonizzazione contabile

Dal 1 gennaio 2015 scatta l'armonizzazione contabile degli enti locali.

Come disciplinato dal comma 12 e seguenti dell'articolo 11, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 sulla riforma della contabilità di regioni ed enti locali, per il primo anno di avvio della sperimentazione si adotteranno gli schemi di bilancio previgenti, con funzione autorizzatoria, e quelli armonizzati, con funzione conoscitiva.



- La norma stabilisce che nel 2015 gli enti adottano gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. A questi si affiancano quelli armonizzati, cui è attribuita funzione conoscitiva e che sono allegati ai corrispondenti documenti contabili aventi natura autorizzatoria. Il bilancio pluriennale 2015-2017, adottato secondo lo schema vigente nel 2014, svolge funzione autorizzatoria. Nel 2015, come prima voce dell'entrata degli schemi di bilancio autorizzatori annuali e pluriennali è inserito il fondo pluriennale vincolato, mentre nella spesa il fondo pluriennale è incluso nei singoli stanziamenti del bilancio annuale e pluriennale. A decorrere dal 2016 gli enti locali adottano gli schemi di bilancio armonizzati che assumono valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. Quindi gli enti locali dovranno adottare, per il bilancio di previsione finanziario 2015, gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali allegare: a) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione; b) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; c) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; d) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento; e) il prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; f) il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; g) la nota integrativa; h) la relazione del collegio dei revisori dei conti.
- Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la predisposizione degli allegati di cui alle lettere e) ed f), è facoltativa.



# E la riforma delle Province?

Le Province consolidano la titolarità di alcune competenze che diventano funzioni fondamentali «necessarie»:

- ❑ a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- ❑ b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- ❑ c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- ❑ d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- ❑ e) gestione dell'edilizia scolastica;
- ❑ f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.



# Funzioni facoltative ed eventuali

## Funzioni fondamentali “facoltative”:

- la provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

## Funzioni fondamentali “eventuali”:

- qualora disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti “servizi di rilevanza economica” prevedano “l'attribuzione di funzioni di organizzazione” dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad “enti o agenzie in ambito provinciale o subprovinciale”, con d.P.C.M., oppure con leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, che assegneranno le funzioni provinciali ad altri enti, si dovranno anche sopprimere i predetti enti o agenzie e attribuirne le funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali. Le regioni che adottino le leggi di riordino sono incentivate a prevedere la soppressione di uno o più enti o agenzie, attraverso “misure premiali” con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

# Riordino delle funzioni definite non più fondamentali

La discussione sull'elenco delle materie e delle risorse che migreranno verso le regioni e i comuni è stata rinviata a **settembre** (secondo il termine ordinatorio il riordino delle funzioni doveva avvenire in Conferenza unificata entro l'8 luglio 2014) ...

# Riflessioni finali

In momenti di crisi economica è evidente che si può stabilire una riduzione delle spese ma non è ragionevole modificare radicalmente l'impianto e le strutture amministrative.

Anticamente, durante una tempesta di mare, era buona regola ridurre la velatura e - per alleggerire la nave - si potevano gettare in mare le merci collocate nella stiva. Il danno era ripartito tra tutti coloro che avevano affidato le merci alla nave. Ma durante una tempesta, non era possibile cambiare gli alberi o la chiglia della nave, e per realizzare questo obiettivo era necessario attendere che la tempesta si fosse calmata (lex Rhodia de iactu, prof. Vittorio Italia).



- In questo quadro di ripensamento (più o meno discutibile) delle dimensioni di gestione dei territori i Comuni sono considerati strumenti e gli strumenti producono effetti in relazione a come li si usa.
- Per gestire il passaggio, senza che si producano costi aggiuntivi e inefficienze, serviranno intelligenza (per comprendere a fondo le ragioni del salto), capacità organizzativa (per anticipare e gestire le criticità insite in ogni cambiamento) e soprattutto coraggio (il coraggio delle scelte radicali).



# Grazie per l'attenzione



**Roberto De Angelis**

**(Sindaco di Cossignano)**

**Coordinatore dei piccoli Comuni ANCI Marche**