



INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI COMUNALI

*Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati - 3 Novembre 2015*

Premessa

Va premesso innanzitutto che, come delineato nel Manifesto di Cagliari del 10 luglio scorso (Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni, in allegato), **l'Associazionismo è una opportunità da cogliere da parte di tutti i Comuni, attraverso processi che partano dagli stessi Enti, nell'ottica del complessivo riordino e rafforzamento della governance territoriale. Per realizzare questi obiettivi occorre prevedere una normativa di incentivazione e di semplificazione che, innanzitutto, valorizzi le Assemblee dei Sindaci e le Conferenze metropolitane al fine di individuare ambiti adeguati omogenei per l'esercizio delle funzioni fondamentali.**

In tal senso si allega una proposta di revisione della normativa.

Le maggiori criticità della normativa vigente.

Il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l'esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Questo aspetto è divenuto una ancor più evidente criticità nelle Regioni che non hanno disciplinato un diverso limite demografico come consentito dall'art. 1, comma 107, lettera b). Ad oggi alcune Regioni hanno comunque già definito un limite inferiore, diversificandolo da quello nazionale. In breve, il limite nazionale non presenta particolare utilità per dare concretamente avvio a tali processi, in considerazione delle evidenti diversità e specificità dei singoli territori.

La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all'obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti la finalità dell'Associazionismo. I tentativi di gestione associata di tutte e 10 le funzioni

fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi un aumento della spesa o addirittura l'inibizione, anche delle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative.

In Italia, come in altri Paesi facenti parte dell'UE ma anche extra UE, si stanno adottando, ormai da alcuni anni, politiche volte alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione delle modalità di amministrare delle autonomie locali.

I Comuni, ed i piccoli Comuni in particolare, mai come negli ultimi anni, stanno vivendo una condizione di estrema difficoltà da molti punti di vista, tale da non consentire un percorso di riorganizzazione esente da forti incertezze. Inoltre, l'applicazione del Patto di Stabilità anche ai piccoli Comuni tra i 1000 ed i 5000 abitanti a partire dal 2013, è apparso subito all'ANCI ed ai Comuni come una prospettiva insostenibile, non solo per il sacrificio finanziario richiesto ma anche per la sua irragionevolezza e ingestibilità tecnica. I bilanci di questi Enti sono, infatti, di entità ridotta, estremamente rigidi e con una dipendenza quasi totale da fonti esterne per ciò che riguarda gli investimenti, comportando l'estrema difficoltà di governare ragionevolmente i flussi di cassa così come richiesto dal patto di stabilità. Entro il 31 dicembre 2015 (come da ultima proroga), gli stessi Enti sono altresì impegnati a costruire le gestioni associate obbligatorie sostanzialmente di tutte le loro funzioni fondamentali, uno sforzo di enorme riorganizzazione complessiva di per se difficile e incompatibile con la rigidità delle complesso della normativa definita su ogni singolo Ente.

La razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali deve riguardare diversi profili: 1) la semplificazione e la chiarezza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio; 2) il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità; 3) la riduzione dei costi ma senza compromettere l'obiettivo primario, che rimane la garanzia di erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini altrimenti spinti ad un conseguente spopolamento delle aree interne; 4) una governance del territorio più appropriata ed efficace, garantendo rapporti interistituzionali sinergici al fine di soddisfare la domanda dei cittadini e delle comunità.

In questa direzione, ormai da quasi un ventennio i piccoli Comuni, in particolare, hanno avviato volontariamente un processo di federalismo dal "basso" costituendo numerose esperienze associative caratterizzate - in particolare - da nuovi e più forti modelli di gestione associata, le Unioni di Comuni.

Dalla legge n. 265 del 1999 alla legge n. 56 del 2014, passando per il dl 78/2010 che ha introdotto un regime obbligatorio per le gestioni associate, poi ridisciplinato con la legge n. 148 del 2011 ed il dl 95 del 2012, si è assistito ad una progressiva crescita e diffusione di questo Ente locale come modello associativo di riferimento che ha prodotto un "effetto volano" con un contestuale sviluppo della sensibilità degli Enti e di tutte le Istituzioni della Repubblica verso una sempre maggiore diffusione della cooperazione intercomunale nelle sue varie forme.

La complessità del momento attuale, sia sotto un profilo istituzionale sia per l'aggravarsi del complessivo quadro finanziario, impone oggi la necessità - a tutti i livelli - di una accelerazione ed una riflessione ancor più approfondita su queste tematiche di sistema.

In questo contesto, il legislatore deve coerentemente sostenere e accompagnare - organicamente e senza incertezze - questa sfida di cambiamento, innovazione e di

crescita, con normative pensate insieme al territorio che facilitino ed incentivino, prioritariamente, le gestioni associate.

L'esercizio associato delle funzioni comunali rappresenta un banco di prova decisivo della capacità di autorinnovarsi dei piccoli Comuni ma anche di quelli di maggiore dimensione demografica, un concreto contributo al tema dei costi delle istituzioni ed all'aumento della loro efficienza, della semplificazione e della capacità di gestire meglio determinati servizi, attività e uffici al servizio dei cittadini.

Il quadro attuale delle Gestioni Associate

Dall'art. 14 del DL 78/2010 che ha introdotto il regime dell'obbligatorietà, al ben noto "art.16" del DL 138/2011, fino all'approvazione della legge "Delrio" n.56/2014 e s.m.i. in tema di gestioni associate, si è assistito - di fatto - ad un rallentamento delle gestioni associate fino ad oggi costituite, per le criticità e irrazionalità contenute nella stessa normativa; risultano altresì fortemente messe in discussione le numerose esperienze associative realizzate in regime di volontarietà.

Con la legge 56/2014 sono state attenuate alcune criticità ed eliminate le disposizioni normative che più evidentemente rischiavano di essere causa di una decisa involuzione del sistema; siamo ora di fronte ad un impianto migliorato rispetto al precedente ma certo non esente da criticità che, ove non risolte completamente, potrebbero disaggregare le positive esperienze condotte ormai da oltre un decennio nel nostro Paese e di non farne avviare efficacemente delle nuove. Alcuni aspetti positivi possono essere riscontrati nell'eliminazione, tra l'altro, delle problematiche che derivavano dall'aggregazione tra i Comuni sopra e sotto i 1.000 abitanti, l'abrogazione dell'Unione "speciale", una sorta di fusione - mai attuata - prevista dall'art. 16 del DL 138/2011 sopra citato ed infine aver restituito autonomia agli Statuti delle Unioni consentendo la possibilità di determinare un numero di Consiglieri in relazione al rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze, senza problema di numero predeterminato, non essendo comunque previsto alcun tipo di emolumento per gli Amministratori delle Unioni.

Le funzioni fondamentali dei Comuni, art.19 di 95/2012

1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) *il comma 27 è sostituito dal seguente: «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. (Lettera introdotta successivamente dall'art. 1, comma 305, L. 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal 1° gennaio 2013).*

Si ricorda che nella scelta delle modalità di gestione associata i singoli Comuni possono optare tra l'Unione di Comuni (art. 32 Tuel) e l'attivazione di Convenzioni (art. 30 Tuel). Le due opzioni non sono necessariamente alternative e i due strumenti possono essere utilizzati in modo complementare.

Contributi statali per l'Associazione

Stante la necessità di sviluppare e realizzare diffusamente forme di cooperazione intercomunale e quindi di prevedere un sistema di incentivazione anche di carattere economico oltre che di semplificazione normativa, si rende noto che, per l'anno 2015, il fondo nazionale per la gestione associata di servizi e funzioni comunali, a favore di Unioni e fusioni risulta composto dai seguenti finanziamenti:

- **1.549.370** euro stanziati ex art. 1, comma 164 della legge finanziaria n. 662 del 1996 per le Unioni e le fusioni di Comuni;
- **10.329.138** euro stanziati ex art. 53, comma 10, L. n. 388/2000 per Unioni e Comunità montane;
- **30 milioni di euro**, destinati (ex comma 730, art. 1, legge n. 147/2013) per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 ad incrementare il contributo spettante alle Unioni di Comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. **In scadenza nel 2016;**
- **30 milioni di euro**, destinati (ex comma 730, art. 1, legge n. 147/2013) per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ai Comuni istituiti a seguito di fusione. **In scadenza nel 2016.**

Occorre ricordare che per il decennio 2003-2013 il contributo dello Stato a regime per le Unioni era unicamente di 10.329.138 euro, mentre altri 20 milioni di euro sono stati previsti di volta in volta in legge finanziaria, con evidenti difficoltà e incertezze di programmazione territoriale. Infine, per le fusioni, fino all'anno 2013 sono stati previsti contributi statali pari a 1.549.370 euro.

Quadro Nazionale delle Unioni di Comuni 2015

Per la rapida e complessa evoluzione di questa forma associativa, i seguenti dati relativi alla definizione del Quadro Nazionale delle Unioni di Comuni sono in costante aggiornamento da parte **dell'Area Affari Istituzionali/Piccoli Comuni/Montagna/Associazionismo/Unioni di ANCI Nazionale**.

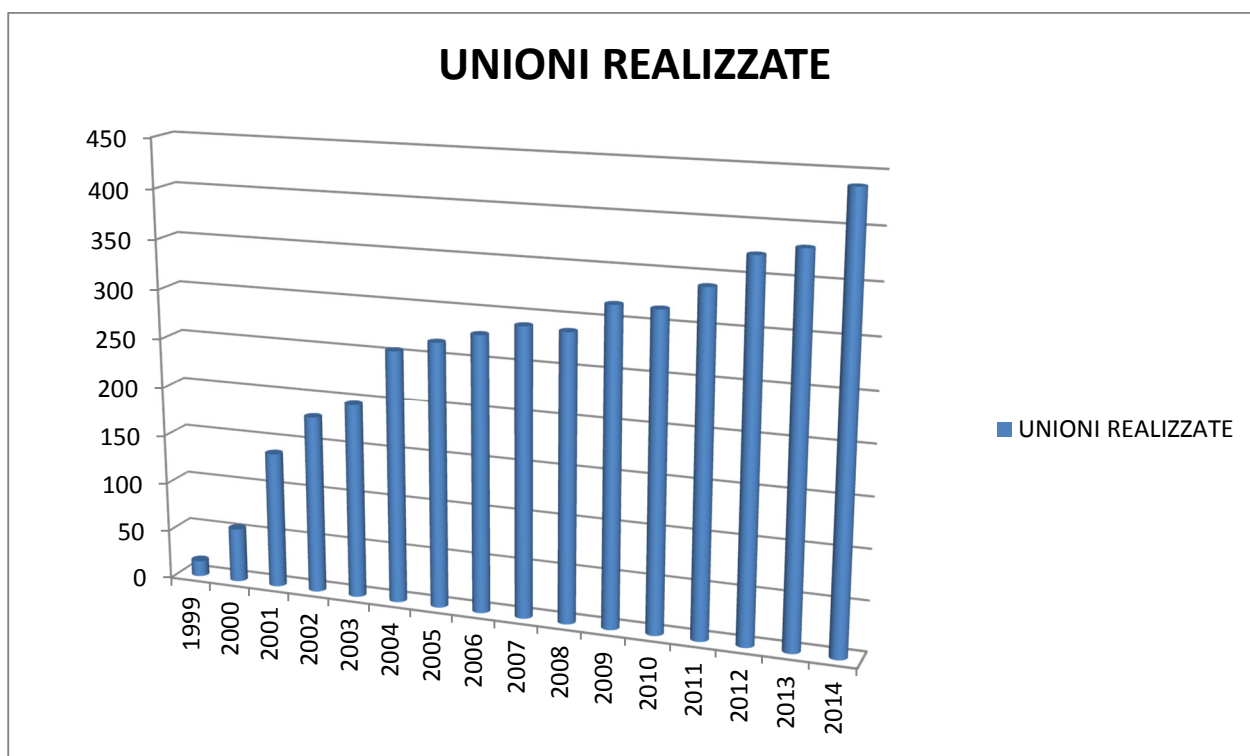
Si consiglia, pertanto, di consultare il sito www.anci.it link Unioni di Comuni, per ulteriori aggiornamenti (oppure contattare ANCI Area Affari Istituzionali e Piccoli Comuni).

Dati complessivi Ottobre 2015	
Totale Unioni costituite ai sensi dell'art. 32 del Tuel:	438
Unioni costituite prima del 1999:	16
Totale Comuni in Unione:	2.326
Totale abitanti residenti nelle Unioni:	9.877.952

Sintesi quadro nazionale Piccoli Comuni	
<i>Comuni</i> con popolazione inferiore 5000 abitanti	5.627
Totale Comuni	8.047
Percentuale su totale Comuni	70%
<i>Popolazione</i> residente nei Comuni con popolazione inferiore 5000 abitanti	10.094.385
Percentuale <i>territorio</i> dei Comuni con popolazione inferiore 5000 abitanti su totale nazionale	54%

UNIONI DAL 1999 AL 2015

ANNO	UNIONI	COMUNI IN UNIONE	POPOLAZIONE IN UNIONE
1999	16		
2000	55		
2001	138	581	
2002	180	800	
2003	197	853	2.452.298
2004	255	1.100	2.500.000
2005	267	1.209	3.766.446
2006	278	1.244	3.912.956
2007	290	1.313	4.382.374
2008	288	1.322	4.756.848
2009	317	1.570	5.380.809
2010	316	1.572	5.648.243
2011	340	1.695	6.432.984
2012	372	1.875	7.263.986
2013	381	1.956	8.575.489
2014	438	2.318	9.869.750



UNIONI DI COMUNI MONTANI COSTITUITESI DAL 2011 AD OGGI = **44** di cui 27 negli ultimi due anni

UNIONI SCIOLTE DAL 2011 AD OGGI: **31**

UNIONI SCIOLTE DAL 2011 AD OGGI PER EFFETTO FUSIONE: **7**

TOTALE UNIONI SCIOLTE DAL 2011 AD OGGI: **38**

Unioni di Comuni e Unioni di Comuni montani

Il DL 95/2012 (legge n. 135/2012) ha modificato, tra l'altro, il comma 1 dell'art. 32 del TUEL 267/2000, inserendo il periodo "*Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa (l'Unione n.d.r.) assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze ...*".

A decorrere quindi da tale data, si è avviata in sede di legislazione regionale – tuttora peraltro incompiuta e differenziata nelle scelte a seconda sei singoli contesti territoriali – la soppressione o trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni montani.

Detto processo, nei casi di trasformazione dei preesistenti enti, ha dato luogo all'incremento delle Unioni di Comuni, che dal 2012 ad oggi sono passate da 372 a 438, con un incremento di 66 nuove Unioni.

Va rilevato che la gran parte di tale incremento, 44 Unioni in più, i due terzi del totale, è imputabile proprio alla citata trasformazione di Comunità montane in Unioni nelle diverse Regioni ove si è operata questa scelta piuttosto che la semplice soppressione.

La coincidenza di tale processo con l'introduzione nell'ordinamento statale dell'obbligo associativo per i Comuni di minore dimensione è sintomatica del fatto che – rispetto agli anni precedenti – il percorso di formazione delle Unioni di Comuni si è rarefatto proprio con il passaggio all'obbligo di associare le funzioni fondamentali.

Di qui l'ulteriore prova e la ragione della necessità di porre mano ad un intervento normativo sulla governance comunale, che consenta di favorire la cooperazione intercomunale in Unione superando le rigidità derivanti dalla disciplina vigente, secondo i principi indicati nella premessa al presente documento.

Principali servizi gestiti complessivamente dalle Unioni di Comuni

1. Acquedotto
2. Affari generali
3. Anagrafe, Stato civile, elettorale, leva
4. Apertura libretti postali per neonati
5. Asili nido
6. Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona
7. Attività produttive, commerciali e artigianali
8. Biblioteca
9. Cantieri di lavoro
10. Catasto
11. Commissione vigilanza
12. Contabilità
13. Contenzioso con il personale
14. Cultura - Sport
15. Depurazione
16. Difensore civico
17. Edilizia privata
18. Edilizia sismica
19. Formazione
20. Gas metano
21. Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
22. Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione
23. Igiene urbana
24. Informagiovani
25. Informatizzazione
26. Inserimento lavorativo disabili
27. Lavori pubblici
28. Manutenzione strade
29. Mattatoio
30. Mense scolastiche
31. Messo
32. Musei, Pinacoteche, Biblioteche
33. Necroscopici e Cimiteriali
34. Nucleo valutazione
35. Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
36. Parchi, servizi tutela ambientale
37. Personale, organizzazione, contrattazione decentrata
38. Pianificazione territoriale
39. Politiche comunitarie
40. Polizia amministrativa
41. Polizia municipale
42. Protezione civile
43. Pubbliche affissioni
44. Randagismo
45. Redditometro
46. Segreteria
47. Servizi demografici
48. Servizi scolastici
49. Servizi sociali
50. Servizio illuminazione pubblica e servizi connessi
51. Servizio opere pubbliche
52. Sportello integrato cittadini
53. Sportello Unico per le imprese
54. Statistica
55. Tecnico
56. Telesoccorso
57. Tesoreria
58. Trasporto pubblico
59. Trasporto scolastico
60. Tributi
61. Turismo Sviluppo economico
62. Ufficio contratti
63. Ufficio Gare
64. Ufficio unico appalti
65. Urbanistica, gestione del territorio
66. URP
67. Viabilità, circolazione e servizi connessi

Fusioni

Dopo alcuni decenni trascorsi senza sostanziali novità in tema di fusione tra Comuni, si registra recentemente un crescente numero di Comuni, in particolare quelli di ridotta dimensione demografica, che hanno promosso referendum popolare per costituire questa “nuova forma di governance” nel tentativo di rispondere al meglio alle mutevoli esigenze delle popolazioni locali e, nel contempo, al difficile quadro finanziario e ordinamentale in essere nel nostro Paese.

E' possibile, innanzitutto, affermare che non esiste una formula che consenta di procedere univocamente e con garanzie di successo verso questi obiettivi, data la eterogeneità dei nostri territori, della loro storia, delle risorse e delle infrastrutture disponibili nonché delle condizioni di partenza specifiche delle singole amministrazioni locali e delle normative regionali, molte ancora in itinere. Premesse indispensabili, comunque, per affrontare con le migliori garanzie di riuscita questi processi sono: concertazione, gradualità, sistema di incentivi fiscali e normativi adeguato alla rilevanza del tema.

Pur in queste oggettive difficoltà, i dati riguardanti il nostro Paese mostrano una situazione non particolarmente sviluppata, seppure in evoluzione, rispetto ad alcune esperienze europee, queste frutto però – va evidenziato - di oltre un decennio di politiche mirate innanzitutto dal punto di vista ordinamentale e accompagnate da consistenti investimenti di carattere economico.

Convenzioni, Unioni e fusioni, sono strumenti da tempo presenti nel nostro ordinamento e utilizzati dai piccoli Comuni per migliorare la cooperazione interistituzionale.

La fusione resta comunque un percorso volontario e non è collocabile in senso stretto tra le forme associative.

Numeri a parte, occorre senza dubbio prevedere un sistema maggiormente articolato di incentivi, sia da un punto di vista normativo che finanziario, in grado di premiare anche le scelte non certo facili come le fusioni, tendo sempre in evidenza l'inderogabilità del coinvolgimento delle popolazioni direttamente interessate.

Quadro Nazionale delle Fusioni al 2015

Per la rapida e complessa evoluzione delle Fusioni, i seguenti dati relativi alla definizione del quadro di sintesi nazionale, sono in costante aggiornamento da parte **dell'Area Affari Istituzionali/Piccoli Comuni/Montagna/Associazionismo/Unioni di ANCI Nazionale.**

I dati di seguito riportati riguardano le fusioni per le quali è stata emanata la Legge regionale istitutiva del nuovo Comune

Dati complessivi Ottobre 2015	
Totale Fusioni realizzate 1995-2016	61
Fusioni realizzate prima del 2014	11
Totale Comuni fusi	158
Totale popolazione comuni fusi	334.068

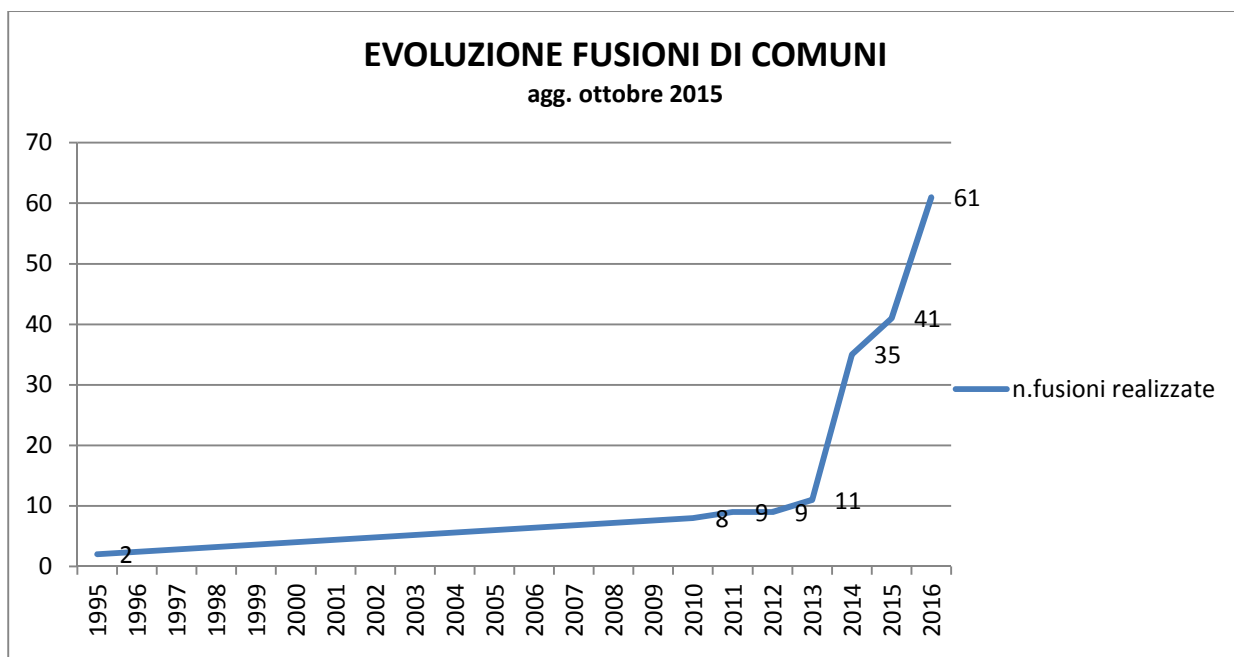
Sintesi quadro nazionale Fusioni di Comuni - Ottobre 2015	
Comuni fusi con popolazione inferiore 5000 abitanti	143
Comuni fusi con popolazione superiore a 5000	15
Percentuale comuni fusi con pop inferiore a 5000 su totale comuni fusi	90.5%
Percentuale comuni fusi con pop superiore a 5000 su totale comuni fusi	9.5%

EVOLUZIONE DELLE FUSIONI DAL 1995 AL 2016* (*ove emanata legge istitutiva)

ANNO	FUSIONI	COMUNI NELLE FUSIONI	POPOLAZIONE COINVOLTA
1995	2	4	20.761
2010	8	21	35.126
2011	9	24	39.167
2012	9	24	39.167
2013	11	28	61.961
2014	35	85	263.260
2015	41	101	282.402
2016	61*	158*	334.068*

*Il numero definitivo potrebbe essere suscettibile di variazione nel caso in cui venissero pubblicate nuove leggi regionali istitutive di nuovi comuni.

Nota: 4 referendum del 2015 hanno dato esito positivo per l'istituzione di nuovi comuni di cui si attende la legge regionale istitutiva. In un caso si tratta di fusione per incorporazione.



Ripartizione regionale delle fusioni realizzate

