

# La sfida delle Unioni di Comuni

Claudia Tubertini

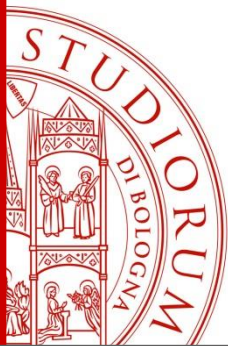
Bologna, 25 settembre 2023



# La cooperazione intercomunale in Italia: un obiettivo solo parzialmente realizzato

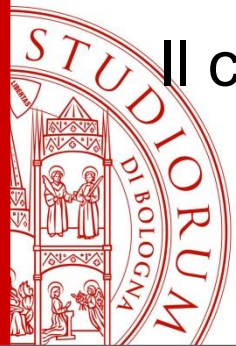
- La cooperazione intercomunale ha avuto un costante incremento nell'ultimo ventennio, ben evidenziato soprattutto **dall'aumento delle Unioni di Comuni**
- Tuttavia, **la distribuzione** delle Unioni (e delle altre forme associative) risulta ancora **molto disomogenea**, interessando principalmente i comuni del Centro-Nord
- Le Unioni sono poi assai diverse tra di loro per dimensione; compattezza; attività finanziaria media; numero di funzioni e servizi svolti
- **I dubbi sulla vitalità effettiva di molte Unioni pur giuridicamente esistenti (Unioni «vetrina») sono causa della sfiducia/disattenzione del livello nazionale nei confronti delle Unioni**

Per uno sguardo d'insieme: [OpenItaliae - Dati generali unioni](#)



# I fattori problematici

- ✓ l'introduzione **dell'obbligo di esercizio associato**: nato dall'esigenza di imprimere una accelerazione all'intercomunalità, si è poi nei fatti spesso rivelato un elemento di distorsione nel processo di selezione dell'ambito territoriale e dei servizi/funzioni da gestire in forma associata;
- ✓ **l'incertezza del quadro normativo** relativo agli obblighi di gestione associata: IL «percorso di superamento dell'esercizio obbligatorio delle funzioni comunali», previsto già nella legge di bilancio del dicembre 2018, è **ancora in attesa di soluzione definitiva!**
- ✓ Il carattere spesso disorganico e non chiaro delle **disposizioni applicabili alle forme associative, specie su risorse e personale**;
- ✓ La **fragilità** del modello «unione» come **ente di secondo grado**, in assenza di norme volte ad assicurare la dotazione di personale, ma anche rendere obbligatorio un raccordo efficace tra organi dell'Unione ed organi del comune (cd. governance integrata)



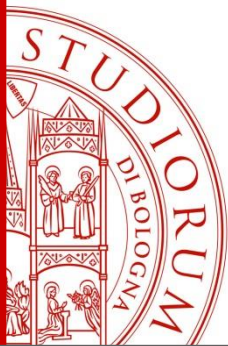
# Il contenzioso costituzionale sull'obbligo della gestione associata

## Corte Costituzionale, sent. 33/2019:

La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni è caratterizzata da “*eccessiva rigidità*”, laddove non prende in esame **quelle situazioni in cui, per la collocazione geografica, i caratteri demografici e socio ambientali dell'ente, lo strumento associativo non comporti gli attesi risultati**, in termini di efficacia e di economicità, nell'erogazione dei servizi alla collettività di riferimento.

*tuttavia*

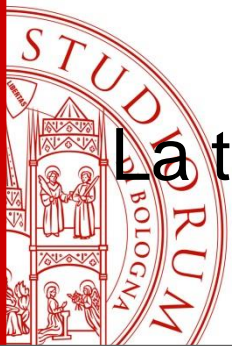
Per superare le difficoltà di efficienza, senza con ciò compromettere l'erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini, **è legittima l'imposizione di obblighi di esercizio associato**, che devono rispettare i **parametri di proporzionalità e di ragionevolezza** rispetto all'obiettivo perseguito



## La cooperazione intercomunale: un obiettivo strategico permanente

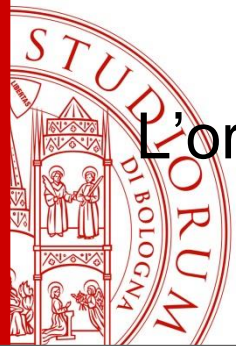
Lo sviluppo e l'ulteriore consolidamento della **cooperazione intercomunale** devono continuare ad essere **obiettivi prioritari del legislatore, sia statale che regionale:**

- ✓ Per la ricerca della **massima efficienza ed efficacia** nell'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali, tenendo conto che **le competenze assegnate ai comuni sono in costante crescita**
- ✓ Per la ricerca di soluzioni ispirate al criterio dell'**economicità**
- ✓ Per assicurare ai differenziati territori italiani **soluzioni organizzative differenziate**, sia nella dimensione che nella tipologia delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata, adattabili, sia nel tempo che nello spazio;
- ✓ Per progredire nella direzione della semplificazione del sistema locale (**intercomunalità come sperimentazione di soluzioni organizzative in vista di successivi processi di fusione**)



# La trasformazione delle Unioni nella percezione del legislatore statale

1990-1998	Unione come strumento (prevalentemente) preordinato alla fusione (approccio territoriale): cfr. art. 26 l. 142/1990
1999-2009	Unione come strumento «adeguato» e «ottimale» per l'attuazione del decentramento amministrativo (cfr. d.lgs-112/1998, l. 265/1999, l. 131/2003)
2010-2013	Unione come strumento del «coordinamento della finanza pubblica» (d.l. 78/2010, 138/2011, 95/2012)
2014-	Unione come strumento per rafforzare il livello municipale, nella prospettiva di abolizione delle Province (l. 56/2014)

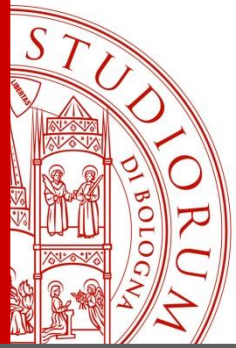


# L'ordinamento delle Unioni tra Stato, Regioni e autonomia comunale

L'ordinamento delle Unioni è **di fatto** così ripartito:

- alla legislazione statale la disciplina di base
- Alle Regioni gli ambiti ottimali e l'incentivazione
- Alle scelte autonome degli enti che la compongono i restanti aspetti di organizzazione e funzionamento, che possono essere formalizzati nello Statuto e nei regolamenti dell'Unione

**Il successo delle Unioni dipende dal giusto equilibrio tra l'esercizio dell'autonomia statutaria dei comuni e la fissazione delle regole necessarie al loro ottimale funzionamento da parte del legislatore statale e regionale**

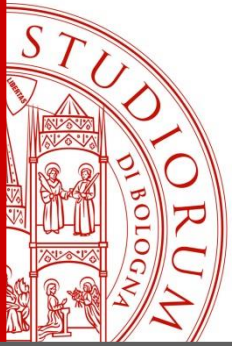


## Lo spazio attuale della legislazione regionale

- secondo il noto orientamento espresso dalla Corte Costituzionale l'Unione, essendo "proiezione" dei Comuni, è in quanto tale soggetta a una competenza ordinamentale dello Stato
- Tuttavia allo stato attuale le leggi regionali dettano discipline molto articolate e diverse in materie di Unioni, che non sono mai state oggetto di impugnazione da parte del Governo.
- ....la Corte costituzionale ha riconosciuto allo Stato una competenza in materia di Unioni che lo Stato stesso non rivendica, ed esercita poco (e male..).
- Per una panoramica delle normative regionali: [OpenItaliae - Normative regionali](#)

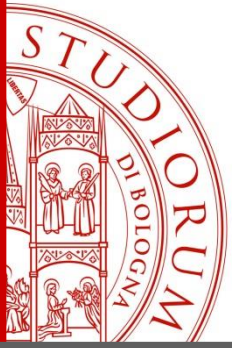


# Le Unioni secondo la giurisprudenza

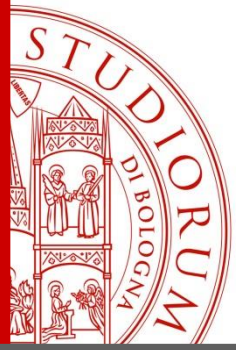


- Basandosi necessariamente sul quadro normativo vigente, il giudice amministrativo distingue ancora **le Unioni obbligatorie** da quelle ad **adesione libera**
- Per queste ultime, si tende a salvaguardare **l'autonomia dei comuni nel recedere dall'Unione** (salvo il rispetto delle previsioni statutarie), tutelando piuttosto la **continuità dell'esercizio delle funzioni e dei servizi conferiti**
- «La regola della durata minima delle convenzioni è in effetti funzionale alla stabilità degli assetti organizzativi dei servizi e delle funzioni conferite» (Cons. Stato, sez. V, sent. 4647/2022)

# Le riforme in itinere: Parlamento e Governo



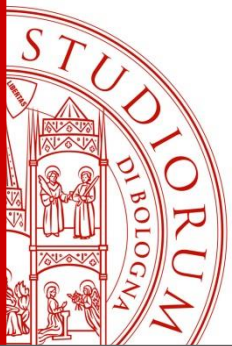
- Percorso avviato in Parlamento per una parte de processo di revisione dell'ordinamento locale: quello riguardante la forma di governo (e le funzioni) di Province e Città metropolitane (ddl S57 e abbinati)
- per la revisione/aggiornamento delle restanti parti del Testo Unico degli enti locali: Disegno di legge delega di iniziativa governativa, da attuarsi in un anno (prima bozza 8 agosto 2023)
- Tavolo misto Regioni – ANCI – UPI – Ministero dell'Interno per la individuazione di indirizzi comuni in vista della stesura del ddl delega



# DDL riforma Province e Città metropolitane

## Quali conseguenze sulla gestione associata

- In attesa della revisione delle altre parti dell'ordinamento locale, la riforma delle Province e delle Città metropolitane potrebbe comportare un processo di riassegnazione alle Province anche di funzioni che le Regioni avevano attribuito ai comuni, e/o che questi avevano anche volontariamente esercitato (per es. pianificazione strategica)
- Il ruolo di coordinamento delle Province e delle Città metropolitane sui processi associativi locali, che affiorava nelle proposte preesistenti, sembra diventare meno probabile
- Problemi di copertura finanziaria della riforma

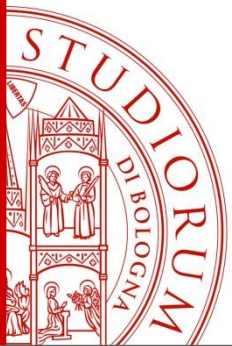


## Ddl Delega revisione Tuel: art. 4

«d) riconoscimento della potestà normativa regionale, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e sulla base di idonea copertura finanziaria, di disciplinare, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato, le forme associative tra enti locali e le modalità di incentivazione delle gestioni associate intercomunali e di definire la dimensione territoriale ottimale e omogenea nonché la soglia minima per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata, secondo i principi di efficacia, economicità ed efficienza e di non duplicazione degli apparati»

e) disciplina delle modalità per l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni, in caso di mancata relativa individuazione da parte delle regioni e province autonome e fino a tale individuazione»

*•E' essenziale chiarire quali aspetti, oltre ad incentivazione, ambito ottimale e soglia minima dimensionale delle Unioni, potranno essere regolati dalla legge regionale*



# Ddl Delega revisione Tuel: art. 4

«a) previsione della **facoltà** per i comuni, nel quadro del contesto economico-sociale, culturale e territoriale di riferimento, **di svolgere in forma associata le funzioni e i servizi di propria competenza;**

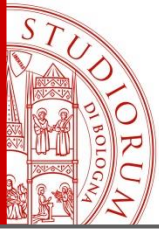
b) previsione dei casi in cui i **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o 3.000 se si tratta di comuni montani**, possono svolgere in forma autonoma, e senza ulteriori costi per la finanza pubblica, le **funzioni fondamentali** e i servizi connessi, al fine di assicurare la loro adeguatezza in rapporto ai cittadini che ne beneficiano»

- *Meglio sarebbe prevedere che l'obbligo sia associato al rispetto degli ambiti ottimali definiti dalle Regioni, e non alla soglia demografica di ciascun comune, coinvolgendo in tal modo nella gestione associata anche i comuni di maggiori dimensioni, la cui presenza nelle forme associative è spesso essenziale per il loro concreto funzionamento, e rendendo così l'obbligo più mobile e svincolato da una soglia demografica rigida. In ogni caso, anche le deroghe all'obbligo dovrebbero poter essere gestite a livello regionale*



## In attesa della riforma: cosa si può fare, insieme

- Rilanciare il dibattito a livello nazionale **sull'importanza ed i benefici** della **gestione associata** tramite Unione
- Rivendicare il «**posto**» **delle Unioni nel sistema degli enti locali**
- Proporre modifiche al ddl delega e partecipare alla revisione del TUEL tramite il **tavolo presso il Ministero dell'Interno**
- Chiedere **l'istituzione immediata del tavolo nazionale per il monitoraggio unitario dello sviluppo delle gestioni associate intercomunali** previsto dal ddl delega (art. 4 lett. g)
- Avviare la revisione della disciplina regionale delle Unioni in coerenza con gli **obiettivi già chiaramente condivisi con gli enti locali**



Grazie per l'attenzione!

[claudia.tubertini@unibo.it](mailto:claudia.tubertini@unibo.it)