7 febbraio 2024

ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE: UNA PROPOSTA DI RIFORMA PER LE AUTONOMIE LOCALI

elaborata dai tavoli di lavoro istituiti da Anci Emilia Romagna

La presente *proposta di riforma del Testo unico degli enti locali* è finalizzata a superare alcune delle principali criticità che frenano l'azione delle amministrazioni locali e che impediscono loro di realizzare i programmi secondo standard ottimali di efficacia e di efficienza. In particolare, s'intende promuovere **una gestione adeguata delle funzioni locali** secondo una pluralità di opzioni legate agli "ambiti territoriali ottimali" *(convenzioni e unioni di comuni; fusioni tra comuni),* lasciando agli enti interessati **piena libertà di scelta della opzione più idonea.**

La *ratio* della proposta è quella di rafforzare le autonomie facendo tesoro dell'esito delle sperimentazioni avvenute negli scorsi decenni in alcuni Paesi europei (ad es. in Francia) e in alcune regioni italiane (ad es. in Emilia Romagna). Nella convinzione che *solo in un ambito ottimale si possono realizzare economie di scala significative e mettere in campo servizi innovativi e/o caratterizzati da un grado elevato di complessità, dalla transizione energetica a quella digitale, dalle stazioni uniche appaltanti alla gestione dei fondi PNRR.*

Il percorso di rafforzamento del sistema amministrativo locale passa attraverso il completamento della cornice normativa nazionale in materia, introducendo *un mix equilibrato di obblighi e incentivi* in grado di favorire i processi associativi e di superare alcune rilevanti incongruenze con riferimento particolare alla *governance* politica e alla organizzazione delle Unioni di Comuni. Nella stessa ottica occorre procedere ad un opportuno adeguamento della legislazione regionale.

Ciò premesso, la proposta di revisione del Testo unico è preceduta da una sintesi dei punti principali e dalla bozza di integrazione dello *"Schema di DDL recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* del 4 agosto 2023 che può risultare utile. La proposta, dedicata agli enti comunali, è peraltro coerente con i recenti DDL in materia di enti intermedi *(province e città metropolitane). 1*

Ecco in sintesi le 10 idee principali che compongono la nostra proposta di riforma.

1. GLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

La proposta conferma anzitutto l'obbligo di riorganizzare il sistema amministrativo locale secondo "ambiti territoriali ottimali", in attuazione dei principi costituzionali di *sussidiarietà e adeguatezza*. Il Testo unico demanda alle Regioni il ruolo di coordinare il processo di delimitazione degli ambiti,

[1] Cfr. *"Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizione relative agli Enti Locali"* (DDL *approvato dalla prima Commissione del Senato dopo il vaglio del Comitato ristretto del 1.6.2023)*.

Via della Liberazione, 13
40128 Bologna
T +39 051 6338911
F +36 051 553202
P.IVA 03485670370
C.F. 80064130372
www.anci.emilia-romagna.it

mediante il *"*Programma di riordino territoriale*"* condiviso con i Comuni nelle *sedi concertative* previste dall'art. 33 TUEL.
Si conferma inoltre la **soglia minima** di 10.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti alle Comunità montane (cfr. art. 14, comma 30, DL 78/2010). Ciascuna Regione può incrementare tale soglia, al fine di orientare i processi associativi verso **traguardi più ambiziosi.**
La novità essenziale riguarda l'individuazione degli enti obbligati ad associare le funzioni, all'interno di ogni ambito.
La presente proposta è ispirata ai contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019, con la quale è stato disposto il superamento dell'impianto normativo previsto dal decreto-legge 78/2010, che non ha dato i risultati attesi. Come si evince dalla sperimentazione avvenuta in Emilia Romagna, il processo associativo deve auspicabilmente coinvolgere tutti i Comuni che appartengono ad ogni ambito territoriale; in caso contrario si continuerebbe a determinare una gestione associata "a macchia di leopardo" - scarsamente proficua. 2
Per allineare l'ingegneria legislativa con la geografia funzionale, occorre intervenire sul Testo unico tenendo conto del diverso contesto amministrativo presente nelle varie aree geografiche. Nella consapevolezza che la cultura associativa è più sviluppata in alcune Regioni, meno in altre.
Pertanto, **l'emendamento dispone alcuni obblighi associativi a carico dei Comuni con popolazione inferiore alla soglia di 5.000 abitanti. Invita poi le singole Regioni a integrare tali disposizioni, in modo da uscire dall'impasse segnalata dalla Corte.**
In tale ottica la Regione può agire su un fronte duplice:
- inducendo i Comuni con popolazione superiore alla soglia di 5.000 abitanti a intraprendere il percorso associativo, mediante estensione degli obblighi in esame anche ai soli fini dell'accesso agli incentivi destinati alle forme associative;
- valutando con estrema attenzione le richieste di esonero da parte dei Comuni obbligati, trattandosi di un istituto di natura eccezionale che può essere applicato solo nelle aree a minor intensità di enti associati, qualora impossibilitati a fare massa critica.
Solo in questo modo è possibile raggiungere gli obiettivi prefissati di miglioramento dei livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, senza vanificare le potenzialità insite nell'ambito ottimale.

2. UNIONE O CONVENZIONE

L'emendamento dispone alcuni obblighi associativi a carico degli enti, che possono scegliere ***liberamente*** la forma associativa da istituire. Ciò premesso, è del tutto evidente la vantaggiosità della soluzione più strutturata, l'Unione di Comuni, soprattutto qualora coincidente con il distretto individuato dalle norme settoriali per l'esercizio delle funzioni ambientali e sociali.
Non a caso viene demandato alle Regioni il compito di **graduare gli incentivi** in modo differenziato. In particolare, è prevista una (significativa) maggiorazione dei contributi a favore delle Unioni rispetto alle semplici convenzioni.

3. LE FUNZIONI DA ASSOCIARE

La proposta si pone l'obiettivo di contribuire alla fattibilità concreta degli obblighi associativi, che vengono resi più chiari e tassativi. In sintesi, si devono associare:
- **almeno sei servizi interni** da scegliere fra il personale, l'informatica, il controllo di gestione, la ragioneria, i tributi, l'economato, gli acquisti generali e gli appalti *(per quest'ultimo servizio, la gestione associata rappresenta una delle opzioni previste dall'articolo 62 del Codice dei contratti rispetto al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti);*

[2] Per dirla con la Corte: *"in tutti questi casi, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa."*

- **almeno due funzioni esterne** da scegliere fra pianificazione urbanistica, servizi sociali, polizia locale e protezione civile.

In sostanza, rispetto al DL 78/2010 il percorso associativo viene circoscritto ragionevolmente ad una serie più limitata di funzioni obbligatorie ma che devono coinvolgere auspicabilmente la generalità degli enti appartenenti all'ambito territoriale.

La scelta delle funzioni da associare spetta ai Comuni, nel rispetto dei predetti obblighi. Le Regioni possono graduare gli incentivi al numero delle funzioni associate, tenuto conto del livello di uniformità raggiunto in fase di conferimento.

L'obiettivo è sostenere tutti gli enti locali nel percorso verso il raggiungimento di standard ottimali in termini di efficacia ed efficienza nella erogazione dei servizi, a cominciare da quelli più complessi e/o innovativi, *dalla protezione civile alla cybersecurity.*

4. LA GOVERNANCE A DUE LIVELLI NELLE UNIONI

Occorre dotare la forma associativa ed in particolare l'Unione di una guida politica salda e coesa. Sotto questo profilo la proposta è quella di rivedere il tema della gratuità degli incarichi di governo, perché con il riconoscimento del ruolo "aggiuntivo" si favorisce una guida efficace.

In particolare, si propone di attribuire al *Presidente dell'Unione* **un compenso adeguato** alla quantità e alla qualità della prestazione richiesta, quantomeno nell'ipotesi in cui l'Unione gestisca la parte prevalente delle funzioni dei Comuni aderenti. Tale proposta è fondata su *ragioni di equità* rispetto alle altre cariche di vertice politico ed in particolare rispetto a quella del Presidente della Provincia; nell'intento tra l'altro di non escludere a priori nessun candidato, essendo evidente che un ruolo così importante non può ritenersi già compensato con il trattamento riconosciuto al Sindaco di un piccolo ente.

Da valutare anche la possibile introduzione della **durata minima triennale** per la carica del Presidente, in modo da evitare prassi opinabili che contribuiscono alla fragilità del vertice politico, come la rotazione semestrale.

Occorre dunque rafforzare la figura di vertice politico dell'Unione; al tempo stesso occorre assicurare il necessario raccordo con i Comuni aderenti, coerentemente con la natura dell'Unione come *"proiezione"* dei Comuni che la costituiscono (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 33/2019). Si propone perciò la costituzione in sede statutaria degli **"organismi intercomunali di confronto"**: a titolo esemplificativo, i coordinamenti tematici degli assessori, le commissioni dell'Unione allargate alle commissioni consiliari e così via, *in modo da salvaguardare il principio democratico che deve ispirare ogni processo associativo.*

5. LE COMPETENZE POLITICHE NELLE FUNZIONI ASSOCIATE

E' indispensabile fare chiarezza in materia di *competenze degli organi di governo delle Unioni*, recependo all'interno del Testo unico degli enti locali i principi generali estrapolati dal diritto vivente con riferimento alle funzioni associate. Nel testo che si propone le competenze degli organi di governo dei singoli Comuni sono esercitate dagli organi corrispondenti dell'Unione, con riferimento alle funzioni conferite, fatti salvi gli atti adottati con valenza limitata a singoli enti (ad es. le aliquote IMU) che continuano ad essere esercitate dai rispettivi organi comunali.

Di conseguenza, **le competenze politiche relative ad un singolo territorio comunale spettano agli organi del Comune, in coerenza con la nozione delle Unioni definita dalla Corte costituzionale nella citata sentenza del 2019; quando la deliberazione riguarda invece due o più enti ed ha quindi un "interesse comunitario" deve essere approvata dagli organi dell'Unione, che**

assicurano la necessaria uniformità (ovviamente nei limiti degli indirizzi ricevuti dagli enti e trasfusi nel DUP o in altri atti di indirizzo…).
Analogo criterio potrebbe essere applicato in materia di legittimazione alla costituzione in giudizio: una questione particolarmente delicata, che il Legislatore non può abbandonare alle decisioni quotidiane e oscillanti della giurisprudenza.
In questo modo *si bilancia il principio autonomistico (art. 5 Cost.) con il principio di adeguatezza (art. 118 Cost.) e con la necessità di fare sintesi in Unione.*

6. LA DIREZIONE DELL'UNIONE

Occorre dotare l'Unione di Comuni di **una guida gestionale adeguata,** che si occupa della predisposizione della proposta di DUP e di PIAO, in attuazione dei documenti strategici dell'Unione, e del coordinamento dell'attività gestionale, **perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza secondo le direttive impartite dal Presidente. Una figura** in grado di guidare l'Unione nel percorso di miglioramento dei servizi conferiti dai Comuni aderenti.
Alla luce dei principi generali previsti dal Testo unico, nelle Unioni con popolazione inferiore alla soglia di 100.000 abitanti il coordinamento generale spetta al segretario, fatta salva la facoltà di attribuire i compiti di natura gestionale ad un *"coordinatore operativo"* individuato all'interno della struttura nelle modalità previste dal regolamento. Le Unioni di Comuni "sopra soglia" possono affidare le funzioni direzionali al segretario generale o al direttore esterno, laddove nominato ai sensi dell'art. 108 TUEL; contestualmente al provvedimento di nomina del direttore vengono disciplinati i rapporti tra le due figure che partecipano al ruolo apicale.
La proposta richiama sostanzialmente le disposizioni già in vigore per la generalità degli enti locali; **fare chiarezza** risulta indispensabile allo scopo di rendere funzionali tutti i processi associativi.
Non è configurabile un assetto organizzativo che prescinda dal ruolo direzionale, in quanto indispensabile in tutte le organizzazioni – *pubbliche e private* – e a maggior ragione nelle Unioni di Comuni, che sono caratterizzate da un'elevata complessità della struttura politica e organizzativa, articolata su due livelli.
Tale complessità richiede una guida gestionale adeguata, in grado di **fare sintesi.** In questo contesto è opportuno rafforzare anche il ruolo della "Conferenza dei segretari" in modo da facilitare il raccordo tra gli uffici dell'Unione, i singoli Comuni e gli utenti dei servizi, a salvaguardia del *principio di prossimità*.

7. IL RAFFORZAMENTO DEGLI ORGANICI

I risparmi di spesa non sono l'obiettivo unico delle gestioni associate, ma uno degli obiettivi, unitamente a quello di assicurare progressivi miglioramenti qualitativi nei servizi erogati. Occorre ribadire tale considerazione, da cui discende la necessità di dotare le forme associative di **una struttura organizzativa adeguata.**
Se per esempio una Unione ha già ridotto la spesa di personale nel tempo, come previsto dall'articolo 32, comma 5, TUEL, deve essere messa in condizione di assumere personale aggiuntivo - nel rispetto del dato aggregato pre-Unione - se ciò è necessario per realizzare i programmi assegnati. Per questa ragione occorre sanare prima possibile la grave *lacuna* contenuta nel decreto del 2020, che ha riconosciuto spazi assunzionali aggiuntivi per i Comuni "virtuosi" dimenticandosi di quei Comuni che hanno conferito le loro funzioni in Unione (che meriterebbero semmai un trattamento più favorevole...).
Ciò premesso, il Testo unico deve:

- parificare le "Unioni virtuose" ai "Comuni virtuosi", assegnando alle "Unioni virtuose" spazi assunzionali autonomi in aggiunta al turn over;
- consolidare la possibilità per i "Comuni virtuosi" di cedere quote all'Unione, così come prospettato dalla deliberazione della Corte dei conti sezione Veneto (n. 5/2022).
Si tratta di una previsione indifferibile, la cui assenza perdurante rischia di scoraggiare coloro che intendono avviare o accelerare il percorso associativo.

8. IL NODO DELLE RISORSE

L'ordinamento deve creare le condizioni affinché il sistema amministrativo locale abbia le risorse necessarie per erogare i servizi ai cittadini e alle imprese. Eppure le Unioni di Comuni sono spesso dimenticate dalle disposizioni di tipo contabile (per esempio ai fini del rimborso dello Stato sui maggiori costi delle utenze nel 2022).
Ciò premesso, le Unioni di Comuni devono essere:
- parificate ai Comuni ai fini dell'accesso alle occasioni di finanziamento;
- incentivate ulteriormente, alla luce dei processi di razionalizzazione in atto, attraverso l'adozione di **bandi di finanziamento, regionali e nazionali, mirati per le Unioni,** con riferimento anche agli investimenti diffusi sul territorio (ad es. rete ciclabile).
Non solo. Se l'Unione deve gestire fondi assegnati ai Comuni, come sta accadendo con il bando per la digitalizzazione finanziato con il PNRR, deve essere garantito che questo si possa fare per tutte le funzioni conferite ***senza inutili complicazioni procedurali***.
Per prevenire ulteriori, future dimenticanze, si potrebbe introdurre all'interno del Testo unico una disposizione generale che estende alle Unioni di Comuni tutte le disposizioni che riconoscono diritti o facoltà ai rispettivi Comuni, al fine di non ostacolare il buon esito dei processi associativi.

9.PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

Occorre rafforzare gli strumenti di programmazione e di controllo dell'Unione e dei Comuni aderenti, da progettare *come se si trattasse di un'organizzazione unitaria strutturata su due livelli.* Il controllo di gestione/controllo strategico rappresenta infatti uno strumento essenziale in chiave di armonizzazione della governance multilivello, in quanto:
- oggettivizza le analisi a beneficio di amministratori, cittadini e *stakeholder;*
- attutisce gli effetti degli eventuali contrasti ideologici e/o territoriali, fisiologicamente presenti all'interno dell'Unione;
- orienta le scelte future degli enti in ambito associativo.
Non a caso il controllo di gestione è stato inserito tra le funzioni da associare obbligatoriamente. Se l'Unione è una proiezione dei Comuni aderenti, essi devono esercitare un **ruolo guida** in fase di programmazione e controllo. A tale scopo, necessitano di strumenti oggettivi in grado di guidare gli amministratori locali in una conduzione auspicabilmente coesa dei processi associativi.
Perché gli amministratori devono "credere" nelle Unioni, altrimenti è meglio scioglierle.

10.LA STABILITA' DEI PROCESSI ASSOCIATIVI

Occorre *contemperare* l'autonomia dei singoli Comuni con la stabilità dell'Unione, ente che non si può montare e smontare tutti i giorni. Nell'ovvia considerazione che se i Comuni intendono sperimentare forme iniziali di cooperazione intercomunale devono utilizzare il modello più soft e cioè la convenzione ex articolo 30 TUEL.

Per dare la necessaria stabilità all'Unione si potrebbe prevedere per legge una **durata minima** (10 anni) dalla sua costituzione, in modo da arginare l'ipotesi dello scioglimento prematuro nonché di un esercizio arbitrario del diritto di recesso da parte del singolo Comune. Si ritiene al contrario di dover acconsentire alla revoca anticipata del conferimento di ***singole funzioni***: in tal modo è possibile infatti salvaguardare la stabilità della composizione dell'Unione e, quindi, un'adeguata contribuzione alle spese generali.
Lo statuto dell'Unione deve definire le procedure per lo scioglimento dell'Unione, per il recesso da parte dei Comuni partecipanti e per la revoca di singoli conferimenti di funzioni, inclusa la definizione dei rapporti tra l'Unione e il Comune uscente. La disciplina in esame deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente; deve altresì prevedere l'obbligo per il Comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi.
Ciascuna Regione può introdurre ulteriori garanzie a presidio della stabilità dei processi associativi.

DAL TESTO UNICO ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Le proposte che abbiamo illustrato sono ritenute essenziali ai fini di un rilancio effettivo dell'associazionismo intercomunale. Sono misure come si è detto necessarie, *ma non sufficienti.*
Dalla riforma della *legislazione nazionale* scaturisce l'esigenza di intervenire anche sulla *legislazione regionale*, secondo le direttrici sopra evidenziate. Nella consapevolezza che senza un'azione proattiva a livello regionale il percorso in esame risulta assai arduo da realizzare.
Al tempo stesso, non è opportuno stabilire la stessa disciplina in tutto il territorio nazionale, in quanto caratterizzato da ***livelli differenziati di sensibilizzazione verso il tema della cooperazione intercomunale***: spetta a ciascuna Regione il compito di valutare i fabbisogni in termini di razionalizzazione, da un lato, e il grado di maturità del contesto storico istituzionale, dall'altro, individuando di conseguenza le misure più idonee per dare attuazione al principio di adeguatezza - senza contraccolpi dal punto di vista dei singoli Comuni.
Come abbiamo visto, le Regioni hanno un ruolo fondamentale con riferimento particolare alle seguenti *fasi*:
- delimitazione degli ambiti ottimali, con eventuale incremento dei limiti demografici minimi previsti dalla proposta di emendamento al Testo unico;
- estensione degli obblighi associativi ai Comuni con popolazione superiore alla soglia di 5.000 abitanti, anche ai soli fini dell'accesso agli incentivi destinati alle forme associative;
- graduazione degli incentivi in base alla quantità e qualità delle funzioni conferite, applicando una (significativa) maggiorazione dei contributi a favore delle Unioni rispetto alle semplici convenzioni;
- definizione di ulteriori garanzie a presidio della stabilità dei processi associativi.

E' necessario definire a livello regionale **un mix equilibrato di obblighi e incentivi**, finalizzati a rafforzare i percorsi associativi e a raggiungere gli obiettivi prefissati di razionalizzazione e di sviluppo del sistema amministrativo locale. Nell'ambito delle previsioni regionali, spetta ai singoli Comuni decidere ambito territoriale, forma gestionale e funzioni da associare.
In questo modo, **si possono armonizzare gli obiettivi di razionalizzazione del sistema con il principio autonomistico.**

PROPOSTA DI INTEGRAZIONE DELLO "SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI" (4 AGOSTO 2023)

modifiche evidenziate in verde

Art. 4. Revisione della disciplina in materia di forme associative tra enti locali e fusioni tra comuni

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo provvede alla revisione della disciplina in materia di forme associative tra enti locali e di fusioni tra comuni, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

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, con individuazione di alcuni obblighi associativi a carico dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o 3.000 se si tratta di comuni montani;

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;

c) disciplina delle forme di incentivazione statale, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e sulla base di idonea copertura finanziaria, al fine di:

1) favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, con riferimento alla tipologia e alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti, in modo tale da erogare maggiori contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedere una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

3) prevedere periodici controlli sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni fondamentali per le quali siano erogati benefici economici, stabilendo in caso di riscontro negativo la ripetizione dei contributi erogati.

d) integrazione dei principi del testo unico degli enti locali sulle unioni dei comuni e riconoscimento della potestà normativa regionale e delle province autonome, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e sulla base di idonea copertura finanziaria, di disciplinare, nel rispetto dei princìpi stabiliti dalla legge dello Stato, le forme associative tra enti locali e le modalità di incentivazione delle gestioni associate intercomunali, con eventuale estensione degli obblighi associativi agli enti con popolazione superiore alla soglia di cui alla lettera a), 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 princìpi 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;

f) determinazione, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e sulla base di idonea copertura finanziaria, di regole di maggior favore relative ai vincoli al reclutamento del personale al fine di incentivare l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata, anche in coordinamento con l'attuale normativa di riferimento in vigore per i comuni;

g) istituzione, presso la Conferenza Unificata, di un tavolo per il monitoraggio unitario dello sviluppo delle gestioni associate intercomunali e per valutare soluzioni volte a favorirne l'efficace funzionamento, anche ai fini dell'applicazione di quanto disposto ai sensi della presente legge.

PROPOSTA DI MODIFICA DEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI
modifiche evidenziate in verde

Art. 15. Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

3. Al fine di promuovere l'adeguatezza dei comuni nati da fusione, la regione include nel programma di cui all'art. 33, comma 3 proposte di individuazione degli ambiti territoriali ottimali entro i quali promuovere i processi di fusione, anche mediante la previsione di contributi straordinari aggiuntivi.

4. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

CAPO V - Forme associative

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.

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 comandato o 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.

Art. 32. Unioni di comuni

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.

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. Qualora l'unione gestisca la parte prevalente delle funzioni dei comuni aderenti, il consiglio può attribuire al presidente una indennità d'importo tale da equiparare il suo trattamento economico complessivo a quello del sindaco del comune aderente di maggior dimensione; in ogni caso l'indennità integrativa deve garantire un trattamento equiparabile a quello dei sindaci della fascia immediatamente superiore. Il presidente ha il diritto di assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di 48 ore lavorative al mese, ai sensi dell'articolo 79, comma 4. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati; la nomina ha durata minima triennale. I componenti della giunta sono scelti tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati; ciascun sindaco, qualora nominato, ha la facoltà di delegare un proprio assessore in via permanente, che lo sostituisce nella giunta dell'unione in caso di assenza. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, assicurando la rappresentanza di ogni comune e garantendo la rappresentanza delle minoranze anche mediante voto ponderato.

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; inoltre, individua gli organismi di coordinamento politico e gestionale al fine di assicurare il necessario raccordo fra l'unione e i comuni aderenti, a tutela di un ampio confronto democratico e del principio di prossimità. Le competenze degli organi di governo dei singoli comuni sono esercitate dagli organi corrispondenti dell'unione, con riferimento alle funzioni conferite, fatti

salvi gli atti adottati con valenza limitata a singoli enti che continuano ad essere esercitate dai rispettivi organi comunali.

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 miglioramenti negli standard dei servizi erogati o risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte, in aggiunta agli spazi che vengono riconosciuti dall'ordinamento direttamente alle unioni, con apposito decreto, al fine di assicurare il personale necessario alla realizzazione dei programmi. Nelle unioni comprendenti comuni soggetti a obblighi associativi previsti dalla legge nazionale o regionale i vincoli in materia di personale possono essere considerati in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione.

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.

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, al quale viene corrisposto il trattamento specifico previsto dal contratto parametrato alla popolazione residente nei comuni facenti parte dell'unione e alla complessità e rilevanza delle funzioni associate. Qualora l'unione gestisca la parte prevalente delle funzioni per conto dei comuni aderenti, costituisce sede di segreteria secondo la classificazione operata a livello contrattuale; in tale ipotesi, il presidente dell'unione in alternativa a quanto previsto dal periodo precedente può incaricare un segretario iscritto all'albo di cui all'articolo 98 del presente decreto, al quale viene corrisposto il trattamento specifico previsto dal contratto. Si applica alle unioni di comuni la disciplina generale di cui al Titolo IV, Capo II; si applicano, inoltre, le disposizioni dell'articolo 108 con riferimento alle medesime fasce demografiche. In attuazione di tali disposizioni, si conferma che può essere nominato un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, nelle unioni con popolazione superiore alla soglia demografica stabilita dall'ordinamento per i comuni; in alternativa, le relative funzioni sono conferite al segretario.

6. Si applicano alle unioni di comuni tutte le norme afferenti la gestione contabile e finanziaria dei comuni, anche laddove non siano espressamente richiamate, comprese le disposizioni che riconoscono diritti o facoltà ai comuni; in particolare, sono riconosciuti alle unioni i finanziamenti regionali, statali, europei previsti per i comuni, compresi i fondi PNRR, in correlazione alle funzioni conferite. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Le unioni possono altresì disporre di ulteriori entrate ad esse espressamente attribuite da norme statali o regionali; in particolare, alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi ad esse affidati dalla legge, tra cui l'imposta di soggiorno. Alle unioni spettano tutte le entrate relative ai servizi trasferiti nell'ambito delle funzioni

conferite dai comuni aderenti secondo gli accordi stabiliti fra gli enti. I comuni possono devolvere all'unione la titolarità di tributi ed entrate patrimoniali di cui sono originariamente titolari; con la devoluzione l'unione assume tutti gli oneri di esercizio dell'entrata, nonché assume la qualifica di ente impositore in relazione a tutti gli atti e provvedimenti connessi alla gestione dell'entrata, ivi compresa la rappresentanza presso le sedi di giudizio competenti. Spetta agli organi di governo dell'Unione la definizione di eventuali misure perequative tra gli enti aderenti, da applicare al fine di favorire una capacità finanziaria omogenea e quindi una programmazione dei servizi tendenzialmente uniforme o per altre ragioni di pubblico interesse.

7. Le unioni dei comuni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003.

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

9. Per dare maggiore stabilità all'unione si dispone che l'adesione da parte degli enti aderenti abbia una durata minima di 10 anni dalla sua costituzione. Il comune uscente deve comunque ottemperare in ogni momento agli obblighi associativi previsti dall'articolo 35.

10. Lo statuto dell'unione definisce le procedure per lo scioglimento dell'Unione, per il recesso da parte dei comuni partecipanti e per la revoca di singoli conferimenti di funzioni, inclusa la definizione dei rapporti tra l'unione e il comune uscente. La disciplina in esame deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente; deve altresì prevedere l'obbligo per il comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi.

Art. 33. Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni e promuovono la definizione di ambiti gestionali adeguati con riferimento anche alle funzioni di competenza comunale, allo scopo di promuovere il miglioramento dei livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa mediante le forme associative di cui al presente Capo.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente Capo 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; sono fatti salvi i diversi limiti demografici individuati dalla regione e la non applicabilità delle presenti limitazioni alle unioni di comuni già costituite. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata secondo quanto previsto dall'articolo 35, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine

temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato attraverso le forme associative di cui al presente Capo. All'interno di ciascun ambito è, di norma, istituita una sola unione di comuni; la legge regionale stabilisce le modalità con cui le unioni coincidenti con l'ambito ottimale sono eventualmente equiparate ai comuni capoluogo nell'ambito della programmazione regionale. Nel caso in cui l'unione non coincida con l'ambito ottimale, tra le unioni che insistono sullo stesso ambito sono stipulate apposite convenzioni per assicurare maggiore omogeneità alla gestione dei servizi. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, sono previsti contributi statali a sostegno delle unioni di comuni da assicurare con continuità per tutta la durata del vincolo associativo; i contributi statali sono ripartiti tra le regioni mediante accordo nella Conferenza Unificata, tenendo conto del numero delle forme associative presenti ed in proporzione alla quota di cofinanziamento che esse garantiscono.

5. Le regioni disciplinano, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con la previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) prevedere che la ripartizione dei contributi statali e regionali tra le forme associative sia effettuata sulla base di criteri generali definiti mediante accordo nella Conferenza unificata, che tengano conto della quantità, della tipologia e del livello di efficacia delle funzioni e dei servizi svolti, nonché di eventuali fattori di marginalità territoriale;
b) garantire che i contributi favoriscano il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati;
c) prevedere in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;
d) prevedere periodici controlli sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni per le quali siano erogati benefici economici.

6. In prima applicazione le regioni devono ultimare le attività di cui al presente articolo entro l'esercizio …. In caso di mancata individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, il governo può esercitare il potere sostitutivo secondo le modalità di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per tutelare l'unità giuridica ed economica e la piena attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Art. 35. Obblighi associativi a carico dei comuni

1. 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 seguenti funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78:
- almeno sei servizi fra quelli di seguito elencati ai sensi dell'art. 14, comma 27, lettera a): personale, informatica, controllo di gestione, ragioneria, tributi, economato, acquisti generali, appalti. Per funzione informatica si intende 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;
- almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 14, comma 27, lettere d), e), g), i). L'obbligo associativo di cui alla lettera e) può essere soddisfatto tramite conferimento del servizio di protezione civile oppure mediante istituzione di un coordinamento fra le strutture organizzative comunali addette al servizio medesimo; si applica in ogni caso quanto previsto dall'art. 1, comma 112, della legge 56/2014.

2. Al fine di continuare a svolgere, in forma autonoma e senza ulteriori costi per la finanza pubblica, le funzioni di cui al comma precedente, ciascun comune può dimostrare la maggiore convenienza, sotto il profilo economico, dell'esercizio in forma autonoma di ciascuna delle funzioni, nonché la sua maggiore funzionalità e adeguatezza in rapporto al numero ed alla distribuzione dei cittadini che ne beneficiano. Ai fini di tale dimostrazione, sono valutati complessivamente i seguenti parametri: i livelli qualitativi delle prestazioni da garantire, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale; i costi dell'esercizio in forma autonoma in relazione ai costi della forma associata; le collocazioni geografiche non idonee allo svolgimento in forma associata. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono adottati, entro tre mesi dell'entrata in vigore della presente legge, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'art. 8, comma 6 l. 131/2003, i criteri per la determinazione dell'organizzazione ottimale ai fini dell'esercizio in forma autonoma nonché le modalità di presentazione della richiesta di esonero ad opera di ciascun comune. L'individuazione dei predetti criteri avviene con il supporto tecnico della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. La valutazione sulle richieste di esonero avviene ad opera della regione, tenuto conto della eccezionalità di tale opzione e dell'orientamento manifestato dagli altri enti del singolo "ambito"; laddove la regione non provveda alla suddetta valutazione, il Governo può intervenire in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131. Nelle ipotesi in cui non risulti possibile l'esercizio in forma autonoma, le funzioni di cui al comma precedente sono esercitate in forma associata.

3. La normativa regionale di cui all'articolo 33 promuove l'estensione dei processi associativi di cui ai commi precedenti a tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, tramite adozione di alcuni obblighi specifici e/o forme di incentivazione.

4. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata, in conformità al principio di integralità. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

5. Sono abrogati i commi 28-31quater dell'articolo 14 del decreto legge n. 78/2010.