ANCI

GESTIONI ASSOCIATE PER RIORDINO GOVERNANCE LOCALE

PROPOSTA NORMATIVA

1) PREMESSA

Appare sempre più evidente la necessità e l'urgenza di procedere ad una revisione delle norme in materia di gestione associata e conseguentemente anche della legge 56/2014, tenendo conto della riforma costituzionale in itinere e, in particolare, del complessivo **riordino della Governance locale** dovuto alla prevista abolizione delle Province.

Le maggiori criticità della normativa vigente.

Come evidenziato dalla Conferenza Nazionale ANCI dei Piccoli Comuni tenutasi a Cagliari nel luglio 2015, 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 buona sostanza, il limite nazionale non presenta particolare utilità nel 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 l'obiettivo finale dell'Associazionismo ovvero il riordino della Governance locale. **I tentativi di gestione associata di tutte le 10 funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi si paventa l'aumento della spesa o addirittura l'inibizione, anche nelle 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 Governance 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. Ad esempio, 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 tecnica. I bilanci di questi Enti sono, infatti, di entità ridotta, estremamente rigidi e con una dipendenza quasi totale da risorse 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 2016 (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 che, diversamente, sarebbe causa di un crescente 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 istituzionali – di una accelerazione ed una riflessione ancor più approfondita su queste tematiche di sistema.

In questo contesto, il legislatore nazionale e regionale, comprese le Regioni a statuto speciale, dovrà 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, l'Associazionismo intercomunale.

L'esercizio associato delle funzioni comunali rappresenta un banco di prova decisivo della capacità di auto rinnovarsi dei piccoli Comuni ma anche di quelli di maggiore dimensione demografica, un concreto contributo al tema della razionalizzazione 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.

2) CONSIDERAZIONI A SEGUITO DELLA RIUNIONE DEL 27 GENNAIO 2016 E DEL RESOCONTO SUCCESSIVAMENTE RICEVUTO

Nel corso della riunione si è convenuto, innanzitutto, sulla necessità di tenere conto, nella revisione delle norme in materia di gestione associata e conseguentemente anche della legge 56/2014, della riforma costituzionale in itinere e, in particolare, del complessivo riordino della governance locale dovuto alla prevista abolizione delle Province.

Per procedere in tale direzione, si ritiene opportuno superare **le criticità riscontrate** rispetto alla normativa vigente, come evidenziato anche dall'indagine conoscitiva condotta a livello territoriale nel 2015 dal Ministero dell'Interno, d'intesa con i Prefetti nell'ambito delle Conferenze provinciali permanenti con il contributo delle rappresentanze territoriali dell'ANCI.

In particolare, è stata condivisa l'esigenza di superare i limiti demografici concernenti **l'obbligatorietà da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti o 3.000 se montani,** che hanno comportato di fatto un ostacolo al raggiungimento dell'efficacia e dell'efficienza richieste dal legislatore come, non certo da ultimo, **l'eccessivo numero delle funzioni fondamentali comunali (10)** da svolgere obbligatoriamente in forma associata. Un numero di funzioni ridotto (3 individuate dai Comuni) ma più capillarmente diffuso potrebbe produrre effetti concretamente realizzabili sul territorio per la costruzione di una vera "rete intercomunale" non a "macchia di leopardo".

Altra criticità da superare è stata individuata nei **limiti demografici minimi prefissati per tutto il territorio nazionale (10.000 abitanti) da raggiungere in Convenzione o in Unione,** mentre invece è a livello locale che dovranno essere definiti al meglio gli ambiti più adeguati per le gestioni associate. Per l'individuazione di tali ambiti occorre la definizione di un Piano, aperto a possibili aggiornamenti con modalità da definire nello stesso Piano come, ad esempio, la validità a tempo indeterminato del Piano salvo una esplicita richiesta qualificata da parte dei Comuni interessati.

Il Piano ha la finalità di definire ambiti omogenei, legati da prevalente contiguità territoriale e socio economica, per la gestione associata di almeno tre funzioni fondamentali e dei servizi comunali attraverso l'Unione di Comuni (ex art. 32 del Tuel). Lo stesso Piano definirà anche eventuali fusioni ove i Comuni interessati ne riscontrino le condizioni. Resta ferma la possibilità di avvalersi della Convenzione - ex art. 30 del Tuel - come strumento di flessibilità nella costruzione di processi associativi.

Infine, è quanto mai necessario un tempestivo chiarimento rispetto alla "portata" applicativa del Decreto del Ministero dell'Interno regolante l'istituto della

Convezione tra Comuni, la cui tempistica risulta ora incoerente rispetto alle proroghe successivamente intervenute sull'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

3) BOZZA PROPOSTA NORMATIVA

SEMPLIFICAZIONE, INCENTIVAZIONE E PREMIALITÀ GESTIONI ASSOCIATE

Art.

1. Su proposta dei Sindaci interessati, la Conferenza metropolitana o l'Assemblea dei Sindaci, approva entro .....(180?) giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un Piano finalizzato alla individuazione degli ambiti delle Unioni e delle eventuali Fusioni. Sul Piano è sentita la Regione che deve esprimersi entro ..... (90?) giorni, decorsi i quali, senza che la Regione si sia pronunciata, il parere si intende favorevole.
2. Il Piano definisce gli ambiti omogenei, legati da prevalente contiguità territoriale e socio economica, per la gestione associata di almeno tre funzioni fondamentali e dei servizi comunali, oltre quelli relativi all'implementazione dei sistemi informatici, attraverso l'Unione di Comuni (ex art. 32 del Tuel). Lo stesso Piano definisce, inoltre, le fusioni di Comuni su richiesta dei Sindaci interessati. Resta ferma la possibilità di avvalersi della Convenzione - ex art. 30 del Tuel - come strumento di flessibilità nella costruzione di processi associativi.
3. L'individuazione di tali ambiti può comportare anche la conferma delle Unioni di Comuni già costituite.
4. Una normativa di sostegno basata sulla semplificazione, incentivazione e premialità, accompagna i processi associativi definiti in tali ambiti.
5. Il riparto dei fondi statali e regionali di incentivazione e di premialità per le Unioni di Comuni dovrà tener conto in modo direttamente proporzionale del numero e della tipologia di funzioni e servizi, del numero di Comuni e della dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa.
6. Gli amministratori delle Unioni di Comuni possono percepire, in sostituzione di quelle comunali, le indennità di importo pari a quelle dei Comuni con pari popolazione. L'Unione si avvale di una figura apicale unica e per quanto non disciplinato diversamente si applicano le disposizioni previste per i Comuni con pari popolazione.
7. Il primo periodo del comma 2 dell'art. 15 del Decreto Legislativo n. 267/2000, e successive modifiche e integrazioni, è sostituito dal seguente: 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 e i regolamenti che entreranno in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarranno vigenti fino alle modifiche degli stessi da parte degli organi del nuovo comune istituito.
8. In caso di fusione di Comuni, la data per l'istituzione del nuovo Comune decorre dal 1° gennaio del primo anno utile per l'effettivo avvio del nuovo Comune. A tal fine, le Regioni comunicano entro un termine congruo a tutti gli

enti competenti, le necessarie procedure di attivazione, assicurando il rilascio dei codici identificativi del nuovo ente sino dal primo giorno della sua istituzione.

9. Dal termine di istituzione del nuovo Comune, la gestione commissariale è affidata ad un organo costituito dagli amministratori che alla data di estinzione dei Comuni aderenti alla fusione ricoprivano la carica di Sindaco.

10. Nei territori dei comuni estinti a seguito di fusione, a decorrere dalle fusioni realizzate ai sensi della legge 8 giugno 1990, n.142 e s.m.i, è garantita la presenza dell'Ufficio postale.

11. I comuni nati da fusione sono esentati fino al terzo anno dalla loro istituzione dagli obblighi di revisione dei piani di dimensionamento scolastico.

12. Al Comune istituito a seguito di fusione si applicano per dieci anni, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i Comuni con popolazione inferiore a quella raggiunta con l'accorpamento.

13. All'art. 1, della legge n. 56 del 2014, dopo il comma 128, inserire il seguente comma 128 bis "in tutti i programmi di derivazione dell'Unione Europea e cofinanziati dallo Stato e/o Regioni nei programmi statali e/o regionali, di finanziamento, sostegno, incentivazione degli investimenti dei Comuni, attraverso la concessione di contributi a fondo perduto o a tassi agevolati, o altre modalità, sono previste quote di riserva o forme di priorità e prelazione, nell'ordine a favore dei Comuni istituiti a seguito di fusione, nonché dei Comuni appartenenti alle Unioni che gestiscano in forma associata le funzioni di cui all'art. 14 comma 28, del n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010.

14. Sono conseguentemente soppresse le normative in contrasto con il presente articolo.