



**CORTEI DEI CONTI**

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**Audizione**  
**“La gestione associata delle funzioni e  
dei servizi comunali”**

**2015**

***COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI***

***CAMERA DEI DEPUTATI***

**01/12/2015**







**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**Audizione**

**“La gestione associata delle funzioni e dei  
servizi comunali”**

*COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI*

*CAMERA DEI DEPUTATI*

*1 dicembre 2015*



## *INDICE*

<b>Premessa</b>	<b>1</b>
<b>1. Le gestioni associate di funzioni e servizi – Quadro ordinamentale</b>	<b>2</b>
<b>2. Lo stato di attuazione della normativa in tema di unioni e fusioni</b>	<b>9</b>
2.1. Le unioni di comuni: profili anagrafici	9
2.2 Le unioni di comuni: profili finanziari	14
2.3 Le fusioni di comuni – Profili anagrafici e finanziari	22
<b>3. Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali</b>	<b>24</b>
<b>4. Valutazioni di sintesi</b>	<b>32</b>
<b><i>APPENDICE</i></b>	<b>36</b>
1. Elementi conoscitivi acquisiti dalle Sezioni regionali di controllo	37
2. Statuti e leggi regionali in materia di fusioni di comuni	46



## **Premessa**

Il fondamentale obiettivo perseguito dall'indagine avviata dalla Commissione Affari Costituzionali è indubbiamente quello di valutare gli effetti – in termini di economie di spesa e di miglioramento qualitativo dei servizi – delle misure normative tendenti a concentrare in un numero ridotto di soggetti istituzionali la gestione dei servizi essenziali e delle funzioni più importanti a livello locale.

Il tema è da tempo oggetto di attenzione anche da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti che, in occasione degli ultimi due referti sulla finanza territoriale (delibere n. 29/2014 e n. 25/2015) ha avuto modo di osservare che i dati in sé farebbero propendere per una limitata rilevanza della costituzione delle Unioni di Comuni, ai fini di un'efficace correzione degli andamenti della spesa corrente dei Comuni.

La Corte ha anche aggiunto che le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le "soglie" relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedimentali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di "aggiustamenti" rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un'approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di "associazionismo forzato". La Corte stessa ha, nel contempo, richiamato l'attenzione sulla provvisorietà e la rivedibilità delle valutazioni, anche per la circostanza che alcuni degli esercizi considerati nei referti, sulla base dei certificati di conto consuntivo presentati al Ministero dell'interno, sono quelli nei quali ancora non vigeva l'obbligo di associare le funzioni fondamentali, per cui i dati potevano anche non riflettere i contenuti essenziali del fenomeno.

Va anche premesso che, le incertezze ed i rinvii nella completa attuazione della normativa hanno influenzato, in parte, i tempi di scansione del piano avviato dalla Corte per adeguare il proprio sistema informativo in materia, strumento indispensabile per una compiuta valutazione del fenomeno.

Peraltro, il progetto di informatizzazione – delle cui finalità e metodologie di indagine si ritiene utile far cenno in prosieguo – è prossimo ad una piena operatività ed

a breve termine potranno effettuarsi, in modo più esaustivo ed efficace, le analisi dei dati finanziari.

Per poter corrispondere alle esigenze rappresentate dalla Commissione, nel presente documento si è proceduto alle elaborazioni allo stato possibili, mettendo in luce le ragioni di apparenti, non significative discrasie che talvolta si riscontrano con altre fonti.

## **1. Le gestioni associate di funzioni e servizi – Quadro ordinamentale**

Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali; di seguito: T.U.E.L.) e alcune leggi successive contengono la disciplina statale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali. L'ambito del fenomeno ricomprende diverse forme e modalità di manifestazione delle quali le più rilevanti – sotto i connessi profili del contenimento della spesa pubblica e dell'incremento di efficienza nell'organizzazione ed erogazione dei servizi di competenza dei Comuni – risultano le convenzioni intercomunali, le Unioni e le fusioni di Comuni.

In particolare l'art. 14, comma 27, del decreto legge n. 78/2010, dispone precisi obblighi a carico degli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che possono utilizzare lo strumento della convenzione ovvero istituire un'Unione di Comuni.

Le convenzioni (disciplinate dall'art. 30 del T.U.E.L.) rappresentano la forma più flessibile, ma meno stabile, di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Trattasi di accordi (volontari o, in casi particolari e specifici, obbligatori) che devono avere durata almeno triennale e un numero di enti che può essere predeterminato (nelle convenzioni di tipo “chiuso”) o suscettibile di variazioni tramite adesioni successive (nelle convenzioni di tipo “aperto”).

La fusione di Comuni è prevista dall'art. 15 del T.U.E.L.: «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».

L'unione di Comuni è giuridicamente qualificata dal comma 1 dell'art. 32 del T.U.E.L. quale «ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi», con una formulazione che mantiene il disposto normativo già inserito nella legge n. 142/1990. Analogamente, il comma 4 dell'articolo unico di cui si compone la legge 7 aprile 2014, n. 56 definisce le

Unioni di comuni come «enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza».

La complessità delle tematiche, che concernono questa tipologia di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte degli enti locali, si deduce dalla loro natura giuridica, la cui individuazione appare controversa. La Corte Costituzionale ha affermato, in una sua recente sentenza (n. 50/2015), che tali Unioni si risolvono in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono un ente territoriale ulteriore e diverso (o di "secondo grado") rispetto all'ente Comune.

Obiettivi prioritari della costituzione delle Unioni di Comuni, come si evince anche dal quadro normativo di seguito esposto, sono il contenimento complessivo della spesa delle pubbliche amministrazioni e l'ottimizzazione della gestione delle funzioni fondamentali dei Comuni.

In relazione ai predetti obiettivi di contenimento della spesa, è previsto che le Unioni di Comuni, insieme agli accordi consortili e alle Province, fungano da soggetti aggregatori nelle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici. Il sistema di centralizzazione degli acquisti introdotto dall'art. 33, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nell'attuale formulazione, estende la platea dei destinatari a tutti i Comuni non capoluogo di provincia, ed è entrato in vigore dal 1° novembre 2015 (art. 23-ter, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, inserito dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma 169, l. 13 luglio 2015, n. 107).

La disciplina delle gestioni associate obbligatorie è stata caratterizzata, nel corso degli ultimi anni, da ripetuti interventi normativi volti prioritariamente a ridurre la spesa pubblica, nonché a riordinare i diversi livelli istituzionali di decisione e di gestione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche al fine di implementarne l'efficienza e l'efficacia in un contesto caratterizzato dalla riduzione delle risorse pubbliche disponibili.

In particolare, con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), nell'alveo di una legislazione caratterizzata dall'urgenza di risanamento della finanza pubblica, il legislatore ha inteso mutare l'assetto istituzionale della materia, passando dal criterio della volontarietà a quello dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali mediante unione, previste dalla legge per tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, escluse le sole funzioni di competenza statale (stato civile, anagrafe, elettorale) e ferme restando le funzioni regionali di programmazione e coordinamento nelle materie di cui all'articolo

117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi del successivo articolo 118.

Il d.l. n. 95/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 135/2012 (c.d. "spending review") ha definito l'obiettivo della maggior efficienza con minori risorse nell'erogazione dei servizi da parte degli enti locali.

In tale ottica si colloca l'introduzione del comma 31-*bis* nell'art.14 del d.l. n. 78/2010, con la previsione che le convenzioni abbiano durata almeno triennale e che ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei Comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unioni di Comuni. Rilevante, per quanto riguarda specificatamente la spesa per il personale delle Unioni di Comuni, è anche la modifica apportata dalla citata normativa al comma 5 dell'art. 34 del T.U.E.L., il quale ora prevede che *«la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale»*. Tale disposizione comporta, come ripetutamente rilevato anche dalla giurisprudenza contabile (per tutte: deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG della Sezione delle Autonomie) che il contenimento dei costi del personale debba essere valutato sotto il profilo sostanziale: ove la spesa di una Unione di Comuni evidenzia un incremento dovuto al conferimento di nuovi servizi o funzioni, dovrà riscontrarsi una (almeno) corrispondente diminuzione dei costi di personale attribuibili ai Comuni che ne fanno parte.

La legge n. 135/2012 di conversione del citato decreto ha, inoltre, introdotto rilevanti novità, in particolare, ridefinendo l'ambito delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di Comuni (ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000) o Convenzioni. L'art. 19 del citato disposto normativo ha modificato il d.l. n. 78/2010 stabilendo un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica e sostituendo il precedente elenco provvisorio di funzioni contenuto nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009 sul Federalismo fiscale. A seguito di tali

modifiche, nell'art. 14, comma 27, del citato d.l. n. 78/2010, le funzioni fondamentali dei Comuni sono così indicate:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
  - b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compreso i servizi di trasporto pubblico comunale;
  - c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
  - d) pianificazione urbanistica e 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) organizzazione e 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'art. 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.

La terminologia adottata dal legislatore non appare sempre chiara e univoca: in alcuni casi si richiama "l'organizzazione" invece della "gestione" dei servizi, con il rischio di ingenerare dubbi interpretativi circa l'esatta portata delle disposizioni normative e degli obblighi ad esse connesse. La "ratio" complessiva sopra evidenziata indurrebbe ad un'interpretazione estensiva della norma, che ricomprenda la completa gestione delle funzioni in essa indicate.

Il comma 29 del medesimo articolo precisa che i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Il successivo comma 30 stabilisce che *«La regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa»*.

Quest'ultima disposizione assume un rilievo essenziale per la corretta operatività dell'intero processo di costituzione delle Unioni di Comuni, attribuendo alle Regioni, previa concertazione con i Comuni, il compito di definire normativamente l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. Tale attribuzione avrebbe dovuto consentire una flessibilità nella fase di implementazione del sistema, potenzialmente in grado di attenuare i vincoli posti all'autonomia degli enti locali di minori dimensioni demografiche. Va inoltre evidenziato che il richiamo normativo alla valutazione, di competenza regionale, ai "principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese" implica come corollario che la "devoluzione" ad una Unione di Comuni dell'esercizio di funzioni fondamentali del Comune non deve comportare un incremento di spesa.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), ha introdotto il comma 6-bis nell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, il quale prevede che *«al fine di stabilizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata, è disposta la riduzione degli obiettivi dei Comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata e il corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila, previo accordo fra gli stessi...»*.

Tale norma ha consentito nel 2014, in base ai dati ricavabili da fonte MEF-RGS aggiornati al maggio 2015, una variazione del saldo obiettivo finale, a seguito della gestione associata di funzioni, per 172 Comuni.

Il passaggio dal modello "volontaristico", che aveva caratterizzato l'assetto istituzionale delineato dalla legge n. 142/1990, a quello delle gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali, a partire dal 2010, è anche la conseguenza di un ripensamento politico della prospettiva istituzionale nella quale erano state originariamente concepite le Unioni di Comuni, vale a dire, come passaggio intermedio di un riassetto territoriale degli enti locali che aveva come traguardo finale le fusioni

dei piccoli Comuni. Nella realtà, tuttavia, il riassetto istituzionale non si è delineato in modo uniforme, permanendo sia forme di gestione associate volontarie, come le convenzioni tra Comuni disciplinate dall'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sia i procedimenti di fusione di uno o più Comuni, disciplinati dall'art. 15 del richiamato T.U.E.L.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Delrio"), ha ridisegnato le competenze delle amministrazioni locali, introducendo ulteriori disposizioni che accentuano il carattere obbligatorio dell'associazione delle funzioni, il cui definitivo compimento era stato fissato al 31 dicembre 2014 ma è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2015 dal d.l. n. 192/2014 (c.d. "Milleproroghe"), convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11. Il mancato rispetto della tempistica legittima il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto, al fine di diffidare i Comuni inadempienti a provvedere entro un termine prefissato, decorso inutilmente il quale si procede al commissariamento.

Tra le diverse modifiche apportate dalla legge n. 56/2014, è da segnalare l'eliminazione della divisione tra Comuni con popolazione superiore o inferiore ai 1.000 abitanti (precedentemente prevista dall'art. 16 della legge 148 del 2011 con il modello della c.d. "Unione speciale", rimasta inattuata nella pratica), affermando il modello Unioni di Comuni (ex art. 32 TUEL) come riferimento anche per i territori montani attraverso le Unioni di Comuni montani.

Il citato disposto normativo prevede, inoltre, che le Regioni, nella definizione del Patto di stabilità verticale, indichino le misure di incentivazione per le Unioni e le fusioni di Comuni, mentre, a livello di legislazione statale, tali incentivi risultano quantificati dalla legge di stabilità 2014 (comma 730, art. 1, legge n. 147/2013) in 30 milioni di euro 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; la stessa legge di stabilità 2014 prevede un ulteriore incentivo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 ai Comuni istituiti a seguito di fusione.

Con riguardo alle fusioni di Comuni, la legge Delrio introduce alcune misure agevolative e organizzative (si veda, ad esempio, la possibilità per i nuovi Comuni nati da fusioni di subentrare a quelli preesistenti nella titolarità di beni mobili ed immobili senza oneri fiscali, oppure la concessione del termine di tre anni per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali) a tutela della specificità dei Comuni interessati, mantenendo, al tempo stesso, anche per il

nuovo ente locale le eventuali norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 1, comma 118). Viene, inoltre, disciplinato un nuovo procedimento di fusione di Comuni per incorporazione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (fusione di Comuni con legge regionale e referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il Comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del Comune incorporato.

Nell'art. 1, comma 107, si dispone l'applicazione dell'art. 32 del TUEL alle Unioni di Comuni, fissando in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, il limite demografico minimo delle Unioni e delle Convenzioni di nuova costituzione, *«salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione»*. La modifica rispetto all'assetto previgente riguarda l'introduzione del limite minimo per i Comuni appartenenti/appartenuti a Comunità montane, mentre il limite demografico fissato dalla legge statale, che poteva essere diversamente stabilito dalle Regioni *«entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali»*, resta fissato in via generale dalla legge nella soglia minima di 10.000 abitanti.

Inoltre, viene stabilito (art. 1, comma 114) che in caso di trasferimento di personale dal Comune alla Unioni di Comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal Comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha previsto ulteriori modalità incentivanti per i Comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010:

- una deroga al patto di stabilità in relazione a diverse tipologie di spesa in favore degli enti che le sostengono, tra cui quelle relative all'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di funzioni (articolo 1, comma 489, lettera e);
- la considerazione delle spese di personale e delle facoltà di assunzione "in maniera cumulata" tra i comuni medesimi mediante "forme di compensazione" tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva (articolo 1, comma 450, lettera b);

- un contributo di 5 milioni alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni (articolo 1, comma 450, lett. c);
- la modifica del comma 23 dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011, con la previsione che gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011. I comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile (articolo 1, comma 498).

Il decreto del Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015 ha stabilito, a decorrere dall'anno 2014, le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti dall'anno 2014 a seguito di fusione di comuni o fusione per incorporazione. Ad essi spetta un contributo straordinario decennale pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Tale contributo è soggetto al limite degli stanziamenti finanziari previsti e non può essere erogato in misura superiore a 1,5 milioni di euro per ogni fusione.

## **2. Lo stato di attuazione della normativa in tema di unioni e fusioni**

### **2.1. Le unioni di comuni: profili anagrafici**

Nel 2014, secondo i più recenti dati anagrafici forniti dal Ministero dell'Interno, erano attive 444 unioni di comuni, inclusive di 2.270 comuni, dei quali il 76% (1.735 enti) con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Emerge, quindi, che solo il 30% dei comuni con meno di 5.000 abitanti (5.646 nel 2014) ha aderito a tale modello normativo di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali.

Rispetto all'anno precedente (2013) gli incrementi più significativi del numero di unioni si sono verificati in Piemonte (con l'istituzione di 12 nuovi enti), in Lombardia (6 nuovi enti), in Veneto ed Emilia Romagna (11 nuovi enti) ed in Abruzzo (1 nuovo ente). Le regioni con la maggior concentrazione di unioni di comuni, come esposto nella tabella seguente, sono il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, la Sardegna e la Sicilia.



**Tabella n. 1: Distribuzione territoriale delle unioni di comuni – anno 2014**

Anno	2014					
	Regione	Numerosità Comuni	Numerosità Unioni di Comuni	Numerosità Comuni con meno di 5000 abitanti appartenenti ad Unione	Numerosità Comuni con più di 5000 abitanti appartenenti ad Unione	Numerosità Comuni con meno di 5000 abitanti non associati
Piemonte	1.206	71	418	26	653	109
Valle D'Aosta	74				73	1
Lombardia	1.531	64	214	22	848	447
Trentino-Alto Adige	333	2	8		289	36
Veneto	581	37	131	46	179	225
Friuli-Venezia Giulia	217	7	13	3	140	61
Liguria	235	2	13	1	170	51
Emilia Romagna	340	43	106	145	43	46
Toscana	280	25	89	61	38	92
Umbria	92	1	4	4	56	28
Marche	236	11	37	11	133	55
Lazio	378	23	99	12	153	114
Abruzzo	305	10	47	17	202	39
Molise	136	10	54	4	71	7
Campania	550	18	43	40	293	174
Puglia	258	23	43	61	42	112
Basilicata	131	1	3	1	97	30
Calabria	409	11	46	8	278	77
Sicilia	390	49	122	46	83	139
Sardegna	377	36	245	27	70	35
<b>Totale</b>	<b>8.059</b>	<b>444</b>	<b>1.735</b>	<b>535</b>	<b>3.911</b>	<b>1.878</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Interno – aggiornamento 07/10/2015

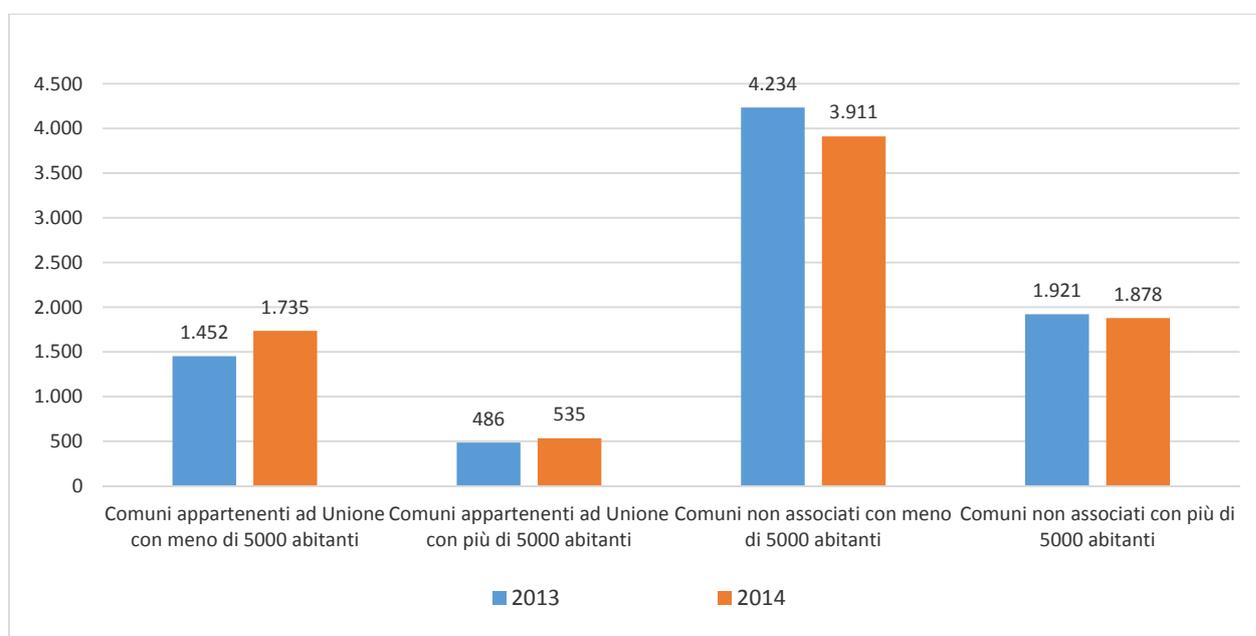
È da notare, inoltre, relativamente al 2014, che in alcune regioni il numero di comuni con meno di 5.000 abitanti appartenenti ad unioni abbia ampiamente superato il numero dei comuni non ancora associati (vedi Emilia Romagna, Toscana, Sicilia e Sardegna).

Come già evidenziato in tema di fusioni, nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome anche la gestione obbligatoria delle funzioni attraverso unioni di comuni è stata variamente disciplinata secondo la competenza primaria ad esse attribuita in materia di ordinamento degli enti locali, in qualche caso stabilendo termini diversi – per il definitivo completamento del processo – da quello previsto dal legislatore statale (normativamente fissato al 31 dicembre 2014 dalla citata legge Delrio e poi ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2015 dal d.l. n. 192/2014): ad esempio, la Regione Friuli – Venezia Giulia, con propria legge regionale n. 26/2014 ha previsto l'istituzione su tutto il territorio regionale di unioni di comuni, denominate unioni territoriali intercomunali (UTI), attraverso un procedimento che vede coinvolti tutti i 216 comuni del Friuli Venezia Giulia e il cui termine di operatività obbligatoria,

già fissato al 31 dicembre 2015, è stato differito di 120 giorni. Analogamente, nella Provincia autonoma di Trento, dove sono state costituite le sole due unioni di comuni della Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol (entrambe per scelta volontaria e non per obbligo di legge) si è stabilito che tutte le gestioni associate obbligatorie devono essere avviate entro il 1° gennaio 2017. In altri casi non è stato previsto l’obbligo di costituzione: le 36 unioni di comuni della Sardegna si sono tutte costituite a seguito di autonoma decisione degli enti interessati; mentre, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, è previsto soltanto l’obbligo di stipulare convenzioni tra comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per la gestione congiunta di servizi in almeno due settori. La regione Valle d’Aosta ha introdotto la nuova disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali con la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, abolendo le comunità montane ed istituendo le 8 “Unités des Communes valdôtaines” (nelle quali si sono associati tutti i Comuni valdostani tranne Aosta) per l’esercizio obbligatorio delle funzioni indicate nell’art. 16 della stessa legge.

Per quanto riguarda la composizione delle unioni, con riferimento alla dimensione dei comuni associati, nel 2014 i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono aumentati del 20% rispetto all’anno precedente, mentre quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono aumentati del 10%, come rappresentato nel grafico seguente.

**Grafico n. 1: Differenziazione dei comuni in base all'appartenenza ad unioni**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell’Interno – aggiornamento 7/10/2015

Anche per gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia. A tal fine, potrebbe valutarsi l'opportunità dell'introduzione di specifiche disposizioni da parte delle regioni, con la previsione di incentivi per i comuni appartenenti a fasce demografiche più consistenti, così da ottenere un incremento delle economie di scala. Appare evidente, infatti, che maggiore è il numero delle funzioni e dei servizi effettivamente associati, minore è il rischio che le unioni di comuni si risolvano in una diseconomica e poco efficiente duplicazione di gestioni.

Ma, oltre al conseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia prefissati dal legislatore, le unioni di comuni potrebbero costituire anche un'occasione di miglior pianificazione dello sviluppo locale e della tutela del territorio, soprattutto in una realtà caratterizzata da una "polverizzazione" degli enti locali. La definizione generica di "piccolo comune" rischia di omologare realtà territoriali molto diverse quanto a "tessuto" economico, disponibilità di competenze, capacità negoziale nei confronti delle imprese private e di rappresentanza nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche.

In tale ottica, il ruolo di programmazione delle regioni appare fondamentale per calibrare forme di sostegno e di incentivazione dell'associazionismo che tengano conto delle diverse specificità territoriali. Altrettanto necessario è da considerare l'attività regionale di monitoraggio e valutazione dei risultati, in modo da intervenire con provvedimenti correttivi sulla programmazione, risolvere le criticità e contribuire a far superare le resistenze di ordine organizzativo o "culturale" che talvolta si riscontrano a livello locale.

A livello centrale, inoltre (come già evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella "relazione sugli andamenti della finanza territoriale - analisi dei flussi di cassa - esercizio 2014", (deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG), va ribadita l'importanza di un puntuale monitoraggio dell'intero fenomeno delle gestioni associate obbligatorie, così da valutare la stessa efficacia degli incentivi economici in rapporto ai risparmi di spesa concretamente conseguiti. In ogni caso, tale monitoraggio potrà fornire esiti realmente significativi soltanto dopo la scadenza del termine (finora più volte prorogato dal legislatore) entro il quale le gestioni delle funzioni e dei servizi previsti dalle norme dovranno essere obbligatoriamente associate.

## 2.2 Le unioni di comuni: profili finanziari

Dall'osservazione dell'andamento della spesa corrente per impegni in conto competenza dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, distinta in relazione alle 12 funzioni indicanti gli ambiti di attività dell'ente locale, si rileva, nell'arco del quadriennio 2011-2014, un incremento che oscilla tra il 2% e 3% negli anni 2012 – 2013 e un decremento nell'esercizio 2014 tale da riportarne sostanzialmente il livello a quello registrato nel 2011, come esposto nella tabella che segue.

**Tabella n. 2: Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: andamento della spesa corrente per funzione nel quadriennio 2011-2014**

Esercizio	2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2011
Funzione	Impegni conto competenza	Impegni conto competenza	Impegni conto competenza	Impegni conto competenza	
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	2.426.214	2.438.689	2.633.466	2.420.066	-0,3
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	3.831	3.488	3.219	2.631	-31,3
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	245.274	243.121	238.732	229.933	-6,3
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	636.685	650.082	639.472	607.192	-4,6
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	138.013	134.629	124.996	119.047	-13,7
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	111.885	113.352	109.602	103.256	-7,7
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	64.180	62.884	62.680	77.340	20,5
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	621.676	676.681	693.813	671.219	8,0
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	1.224.617	1.269.352	1.304.857	1.280.056	4,5
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	729.578	734.782	707.294	687.985	-5,7
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	29.525	28.496	27.937	31.037	5,1
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	125.876	150.245	142.186	143.249	13,8
<b>Totale</b>	<b>6.357.354</b>	<b>6.505.801</b>	<b>6.688.253</b>	<b>6.373.011</b>	<b>0,2</b>

Fonte: dati Corte dei conti – Sirtel – aggiornamento novembre 2015 - Importi in migliaia di euro

Il dato sopra evidenziato può essere utilizzato come base per un'analisi di confronto, sia pur soltanto indicativa di possibili tendenze generali, tra la spesa di alcuni comuni precedente alla gestione associata delle funzioni e quella delle unioni di comuni di cui i medesimi enti locali fanno parte.

Ai fini dell'analisi, sono stati presi in esame i certificati di conto consuntivo disponibili presso la banca dati del Ministero dell'Interno relativi agli esercizi 2013-2014, sia delle unioni di comuni che dei comuni appartenenti a quest'ultime.

Il Ministero dell'interno ha trasmesso alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti i dati relativi agli enti locali, anagrafici e degli esercizi finanziari indicati, disponibili alla data del 7 ottobre 2015, coerentemente con quanto previsto dall'art. 58 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.) in materia di fruibilità dei dati. Informazioni conoscitive sono pervenute anche dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle autonomie ha effettuato un'analisi (che sarà ripresa anche nella relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria 2014 degli enti locali) sia sui dati complessivamente pervenuti, sia su una campionatura degli stessi. La campionatura ha preso a riferimento i dati relativi ad unioni e comuni secondo i seguenti criteri:

- unioni che hanno inviato il certificato di conto consuntivo per gli esercizi 2013-2014;
- comuni, appartenenti ad unioni, che hanno inviato i certificati di conto consuntivo per gli esercizi 2013-2014;
- unioni che non hanno subito variazioni nella consistenza numerica dei comuni associati nei due esercizi di riferimento.

Il campione in tal modo selezionato risulta composto da 164 unioni e 722 comuni appartenenti a tali unioni, di cui 531 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, come evidenziato dalla distribuzione territoriale indicata nella tabella seguente.

**Tabella n. 3: Distribuzione territoriale del campione di enti**

Zona Geografica	Unioni di Comuni del Campione	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione con meno di 5000 abitanti	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione con più di 5000 abitanti
NORD-OCCIDENTALE	69	286	259	27
NORD-ORIENTALE	43	170	80	90
CENTRALE	25	140	100	40
MERIDIONALE	16	70	44	26
INSULARE	11	56	48	8
<b>Totale</b>	<b>164</b>	<b>722</b>	<b>531</b>	<b>191</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 7/10/2015

Si precisa che nelle successive tabelle i comuni facenti parte delle unioni considerate nel campione sopraindicato sono indicati come *comuni associati*. Tali comuni risultano distribuiti sul territorio nazionale in modo disomogeneo, con il 25%

delle unioni nel biennio considerato attivate in Lombardia, il 16% in Piemonte ed il 13% in Emilia Romagna: le predette Regioni ricomprendono da sole più del 50% delle unioni del campione.

In generale l'andamento delle **entrate correnti** ha evidenziato (cfr. tabella n.4) un lieve aumento degli accertamenti in conto competenza nel biennio considerato (11,8%); tale incremento, nel dettaglio, è stato generato dalle entrate derivanti dai trasferimenti il cui peso sul complesso delle entrate correnti è circa 80% del totale registrato nel 2014. Poco rilevanti, sia in termini di variazione che di composizione percentuale, risultano essere le entrate tributarie ed extra-tributarie.

**Tab. 4: Entrate correnti Unioni di Comuni Campionate 2013-2014 – composizione percentuale**

	2013	2014	Variazione % 2014/2013	Composizione percentuale 2013	Composizione percentuale 2014
Totale Entrate Tributarie	14.630.572	10.027.610	-31,46	3%	2%
Totale Entrate Derivanti Da Contributi E Trasferimenti Correnti	352.408.800	406.911.922	15,47	77%	80%
Totale Entrate Extra-tributarie	88.420.898	92.063.935	4,12	19%	18%
<b>Totale Entrate Correnti</b>	<b>455.460.270</b>	<b>509.003.467</b>	<b>11,76</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 – Importi in euro

Il complesso delle entrate tributarie risulta in diminuzione nel biennio considerato, soprattutto a causa dell'incidenza dell'evidente riduzione registratasi per le entrate relative ai Tributi speciali ed entrate tributarie. A fronte di un incremento minimale dei Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore, si registra un forte incremento dei contributi e trasferimenti correnti da parte dello Stato che segnano un aumento del 112,9%, come evidenziato nella tabella seguente.

**Tabella n. 5: Entrate correnti Unioni di Comuni Campionate 2013-2014**

Entrate correnti	Accertamenti in conto competenza 2013	Accertamenti in conto competenza 2014	Variazione % 2014/2013
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE (A)</b>	<b>14.630.572</b>	<b>10.027.610</b>	<b>-31,5</b>
Categoria 1 - Imposte	712.439	753.838	5,8
Categoria 2 - Tasse	9.543.106	8.711.214	-8,7
Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	4.375.027	562.558	-87,1
<b>TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (B)</b>	<b>352.408.800</b>	<b>406.911.922</b>	<b>15,5</b>
Categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	5.943.593	12.651.719	112,9
Categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	60.040.672	66.655.897	11,0
Categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico di cui: <i>da Comuni associati in Unioni dei Comuni</i>	268.944.682	309.888.425	15,2
<b>TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (C)</b>	<b>88.420.898</b>	<b>92.063.935</b>	<b>4,1</b>
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	63.545.891	61.447.924	-3,3
<b>Totale Entrate correnti (A+B+C)</b>	<b>455.460.270</b>	<b>509.003.467</b>	<b>11,8</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 – Importi in euro

Nella tabella n. 6 sono indicate le entrate in conto capitale, sempre in riferimento al campione di enti considerato.

**Tab. 6: Entrate in Conto capitale delle Unioni di Comuni Campionate 2013-2014**

	Accertamenti 2013 Entrate UC Campionate	Accertamenti 2014 Entrate UC Campionate	Variazione % 2014/2013
<b>Totale entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti</b>	<b>36.402.383</b>	<b>51.176.908</b>	<b>40,6</b>
Categoria 1° - Alienazione di beni patrimoniali	97.062	560.796	477,8
Categoria 3° - Trasferimenti di capitali dalla Regione	19.570.134	29.364.707	50,1
<b>Totale Entrate derivanti da accensione di prestiti</b>	<b>24.605.985</b>	<b>35.499.974</b>	<b>44,3</b>
Categoria 1° - Anticipazioni di Cassa	19.447.578	33.665.799	73,1
Categoria 3° - Assunzioni di mutui e prestiti	5.008.407	1.834.174	-63,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Importi in euro

Le entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti hanno subito nel corso del biennio un importante incremento pari a poco più del 40%, dato influenzato principalmente da un cospicuo aumento dei trasferimenti di capitale da parte delle regioni. Va annotato il dato rilevante degli accertamenti per anticipazione di cassa, che si incrementa negli esercizi a raffronto, espressivo di una scarsa fluidità della cassa.

Con riguardo agli impegni, per il campione di unioni di comuni selezionato, si registra (tabella n. 7) un incremento della **spesa corrente** nel 2014, rispetto al 2013, pari a 40,4 milioni di euro (+ 9%), mentre per i singoli comuni che appartengono alle unioni del campione si registra un decremento della spesa corrente di 76,6 milioni di euro (rispetto al 2013: - 3%).

La distinzione dei comuni appartenenti alle unioni in base alla popolazione consente di evidenziare che i comuni più piccoli con meno di 5.000 abitanti hanno ridotto gli impegni correnti del 1,3%, mentre quelli con più di 5.000 abitanti di quasi il 4%.

Tendenzialmente tale andamento potrebbe essere coerente con le aspettative di risparmio collegate al fenomeno. Da un lato, infatti, si assiste ad un aumento della spesa da parte dell'unione correlato all'incremento delle funzioni fondamentali che vengono associate; dall'altro i comuni associati diminuiscono la loro spesa corrente complessiva, poiché, delegando le funzioni, riducono, fino ad azzerarli, i correlati impegni correnti. Tuttavia, l'azzeramento della spesa per le funzioni associate non si è verificato per tutti i comuni interessati, in quanto, ove così fosse stato, la riduzione complessiva degli impegni avrebbe dovuto avere una consistenza più significativa.

Ciò emerge chiaramente dall'analisi svolta sulla spesa corrente riclassificata per funzioni.

**Tabella n. 7: Spesa corrente delle Unioni di Comuni e dei Comuni appartenenti alle Unioni, suddivisa per regione nel biennio 2013-2014**

Regione	2013				2014				Variazioni % 2013-2014			
	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associate <5000 ab	Spesa Comuni associate >5000 ab
<b>Piemonte</b>	39.035.424	310.912.973	110.230.351	200.682.622	41.048.688	311.365.814	104.670.746	206.695.068	5,16	0,15	-5,04	3,00
<b>Lombardia</b>	72.889.047	228.527.572	160.590.323	67.937.249	76.573.097	217.116.250	151.421.727	65.694.522	5,05	-4,99	-5,71	-3,30
<b>Trentino-Alto Adige</b>	3.531.100	3.814.785	3.814.785	0	3.373.421	4.278.828	4.278.828	0	-4,47	12,16	12,16	p.n.c
<b>Veneto</b>	35.167.953	168.734.218	59.259.632	109.474.585	47.374.173	155.843.722	53.272.030	102.571.692	34,71	-7,64	-10,10	-6,31
<b>Friuli-V. Giulia</b>	2.046.708	25.263.198	9.508.865	15.754.332	2.767.085	24.371.796	9.494.534	14.877.262	35,20	-3,53	-0,15	-5,57
<b>Liguria</b>	1.804.377	9.114.217	9.114.217	0	1.876.842	8.858.744	8.858.744	0	4,02	-2,80	-2,80	p.n.c
<b>Emilia Romagna</b>	179.558.994	833.015.374	71.526.983	761.488.391	200.412.340	788.326.615	85.649.462	702.677.152	11,61	-5,36	19,74	-7,72
<b>Toscana</b>	72.304.497	383.492.143	117.073.919	266.418.224	69.990.163	383.276.790	114.388.796	268.887.994	-3,20	-0,06	-2,29	0,93
<b>Umbria</b>	704.001	29.284.496	10.539.555	18.744.941	1.086.793	26.780.158	9.747.926	17.032.232	54,37	-8,55	-7,51	-9,14
<b>Marche</b>	5.178.521	48.107.365	27.256.939	20.850.427	4.285.826	46.702.807	26.303.262	20.399.544	-17,24	-2,92	-3,50	-2,16
<b>Lazio</b>	9.796.697	62.801.839	35.774.248	27.027.591	9.332.304	63.285.113	34.117.726	29.167.387	-4,74	0,77	-4,63	7,92
<b>Abruzzo</b>	1.009.668	11.631.552	7.246.620	4.384.932	1.100.199	11.291.732	7.323.662	3.968.071	8,97	-2,92	1,06	-9,51
<b>Molise</b>	3.127.229	31.509.431	15.774.492	15.734.939	4.223.544	32.589.363	15.873.298	16.716.065	35,06	3,43	0,63	6,24
<b>Campania</b>	116.364	55.747.300	2.306.229	53.441.072	120.206	53.477.636	2.340.022	51.137.615	3,30	-4,07	1,47	-4,31
<b>Puglia</b>	1.512.506	142.748.889	35.351.359	107.397.530	1.917.766	141.099.883	35.146.730	105.953.154	26,79	-1,16	-0,58	-1,34
<b>Basilicata</b>	4.325.849	7.738.325	4.288.364	3.449.961	5.704.856	7.273.012	3.810.011	3.463.000	31,88	-6,01	-11,15	0,38
<b>Calabria</b>	839.126	3.592.249	3.592.249	0	827.106	3.526.304	3.526.304	0	-1,43	-1,84	-1,84	p.n.c
<b>Sicilia</b>	107.935	7.977.352	2.346.242	5.631.110	31.194	8.240.834	2.571.417	5.669.417	-71,10	3,30	9,60	0,68
<b>Sardegna</b>	13.250.163	180.442.088	104.011.652	76.430.436	14.644.388	180.129.001	106.766.226	73.362.774	10,52	-0,17	2,65	-4,01
<b>Totale</b>	<b>446.306.160</b>	<b>2.544.455.365</b>	<b>789.607.025</b>	<b>1.754.848.340</b>	<b>486.689.990</b>	<b>2.467.834.401</b>	<b>779.561.451</b>	<b>1.688.272.950</b>	<b>9,05</b>	<b>-3,01</b>	<b>-1,27</b>	<b>-3,79</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Impegni in c/competenza - Importi in euro

Dall'analisi della spesa per funzione (cfr. tabella n. 8), emerge un incremento di spesa corrente delle unioni nel biennio 2013-2014 che riguarda, in particolare, le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, quelle relative alla istruzione pubblica, al settore sociale, al settore sportivo/ricreativo e alla cultura e ai beni culturali. In contrazione risulta, invece, la spesa per le funzioni di polizia locale, nel campo dello sviluppo economico e nei servizi produttivi.

Parallelamente, i comuni associati in unioni fanno registrare una lieve riduzione della spesa corrente totale: in particolar modo i comuni con meno di 5.000 abitanti, destinatari dell'obbligo giuridico di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, evidenziano riduzioni di spesa solo per alcune funzioni (giustizia e cultura), sebbene l'esercizio associato comporti obbligatoriamente l'azzeramento della gestione di tali funzioni da parte dei singoli comuni associati.

Tale andamento sembra trovare conferma nei risultati dell'analisi svolta sulle funzioni delegate.

Nel dettaglio, infatti, solo alcuni comuni del campione (composto dai 722 comuni selezionati in base ai requisiti più sopra indicati) risultano aver realizzato una spesa pari a zero, in termini di impegni in conto competenza, per alcune funzioni. In particolare, le funzioni maggiormente delegate, per l'esercizio 2014, sono: la funzione di polizia locale per il 19% dei comuni esaminati, la funzione nel campo dello sviluppo economico per il 34%, nel campo turistico per il 47%, le funzioni relative a servizi produttivi per il 63%, e le funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali per il 74%.

Le altre funzioni, in particolare quelle dell'istruzione pubblica, di amministrazione di gestione e di controllo, della viabilità e dei trasporti, del settore sociale, nonché le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, risultano avere importi valorizzati e sembrano quindi che ne perduri la gestione anche da parte dei singoli comuni associati nelle unioni.

**Tabella n. 8: Spesa corrente per funzione 2013-2014**

Anno	2013			2014			Variazione % 2014/2013		
	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate
Funzioni di istruzione pubblica	80.331.424	197.201.275	47.387.188	75.645.103	192.009.995	54.918.529	-5,83	-2,63	15,89
Funzioni di polizia locale	24.171.545	67.313.385	69.875.542	23.297.403	66.769.056	67.030.385	-3,62	-0,81	-4,07
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	303.314.222	545.813.594	94.239.591	309.071.848	498.643.439	103.538.530	1,90	-8,64	9,87
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	85.389.027	119.163.537	14.505.617	80.785.918	115.796.617	15.620.770	-5,39	-2,83	7,69
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	3.645.625	16.140.862	5.559.745	4.391.352	15.415.667	5.460.160	20,46	-4,49	-1,79
Funzioni nel campo turistico	6.780.415	6.371.683	2.057.932	6.450.044	6.582.123	2.132.532	-4,87	3,30	3,62
Funzioni nel settore sociale	93.930.919	246.626.771	109.882.033	92.040.647	248.245.675	130.855.854	-2,01	0,66	19,09
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	12.267.220	28.987.077	1.169.238	11.463.453	29.054.284	1.628.422	-6,55	0,23	39,27
Funzioni relative a servizi produttivi	6.501.376	19.767.005	1.049.475	6.108.788	18.767.945	881.668	-6,04	-5,05	-15,99
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	15.281.557	53.468.073	3.919.939	13.966.014	53.195.613	4.389.303	-8,61	-0,51	11,97
Funzioni relative alla giustizia	280.443	6.062.322	0	171.044	5.410.422	0	-39,01	-10,75	n.c.
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	157.713.252	447.932.757	96.659.860	156.169.837	438.382.114	100.233.838	-0,98	-2,13	3,70
<b>Totale</b>	<b>789.607.025</b>	<b>1.754.848.340</b>	<b>446.306.160</b>	<b>779.561.451</b>	<b>1.688.272.950</b>	<b>486.689.990</b>	<b>-1,27</b>	<b>-3,79</b>	<b>9,05</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Impegni in c/competenza - Importi in euro

### **2.3 Le fusioni di comuni – Profili anagrafici e finanziari**

Come sopra evidenziato, la disciplina delle fusioni è attualmente contenuta nel T.U.E.L che, agli artt. 15 e 16, ha attribuito alle regioni, a norma degli articoli 117 e 133 della Cost., la possibilità di modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate e nelle forme previste dalle leggi regionali; norme poi integrate dall'art. 1, commi 116 ss., della legge n. 56/2014 (legge Delrio). Ma solo a seguito del d.l. n. 95/2012 si è registrato un rilevante incremento delle fusioni, dovuto agli incentivi finanziari che la legislazione statale ha previsto al fine di incoraggiare il processo di riordino e di semplificazione degli enti territoriali.

In base a quanto pubblicato sui Bollettini ufficiali regionali, nel 2014 con legge regionale, a seguito di procedimento di fusione che ha riguardato 57 comuni, sono stati istituiti 24 nuovi comuni (oltre ai 2 comuni istituiti nel dicembre 2013 ma che hanno avuto le prime elezioni amministrative nel 2014). Dal 1° gennaio 2015 sono stati istituiti 6 nuovi comuni mediante la fusione amministrativa di 16 comuni. A decorrere dal 1° gennaio 2016 è prevista l'istituzione di 20 nuovi comuni italiani mediante la fusione amministrativa di 57 comuni.

Nel corso del 2015 altri 11 comuni hanno già approvato, tramite referendum consultivo, la loro fusione per dar vita a 5 nuovi comuni nel 2016.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, alle quali è attribuita una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, le fusioni di comuni non hanno avuto un andamento omogeneo. La Regione autonoma Valle d'Aosta ha disciplinato con legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e la soppressione delle comunità montane, prevedendo “gli ambiti di attività” relativamente ai quali le funzioni e i servizi dei 74 comuni della regione vengono esercitati in forma associata, per il tramite del Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA). La Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol ha previsto le “unioni” e le “aggregazioni” di comuni nel d.P. Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L. Nella Provincia autonoma di Bolzano non si registrano fusioni di comuni, mentre nella Provincia autonoma di Trento si sono incrementate le fusioni con un conseguente rilevante decremento del numero complessivo dei comuni (nel 2016 saranno 178 a fronte dei 223 esistenti nel 2009). Nella Regione Siciliana e nella Regione autonoma della Sardegna non si sono avuti procedimenti di fusione. Nella Regione autonoma Friuli Venezia - Giulia, con specifiche leggi regionali, dal 2006 sono stati

istituiti 3 nuovi comuni, nati dalla fusione di 6 comuni preesistenti: il numero complessivo dei comuni di questa regione è quindi passato da 219 a 216.

Sulla scorta della documentazione trasmessa al Ministero dell'Interno (Direzione Centrale della Finanza locale) è stato disposto nel 2014 (vedasi comunicato del 23 ottobre 2014 emesso dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali) il pagamento del contributo statale a favore dei comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, nel rispetto delle modalità stabilite con la normativa vigente e della documentazione inviata dalle regioni competenti, per un importo di poco superiore ai 9,5 milioni di euro.

Ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di comuni perfezionate nel 2014, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono state oggetto di analisi gli enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013. Si sono, quindi, ricavate (cfr. tabella n. 9), le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011 - 2013 i medesimi comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

**Tabella n.9 – Spesa corrente delle fusioni di comuni 2011 - 2014**

Regione	Fusioni 2014		Comuni appartenenti alla Fusione 2011-2013				Variazioni %	
	n. nuovi enti	Impegni in c/comp. 2014	n. Comuni	Impegni in c/comp. 2011	Impegni in c/comp. 2012	Impegni in c/comp. 2013	variazione % spesa dei Comuni 2013/2011	variazione % spesa delle fusioni nel 2014 rispetto a quella dei Comuni nel 2013
Lombardia	5	19.532.946	10	19.623.097	19.760.281	21.398.052	9,0	- 8,7
Friuli	1	5.566.029	2	5.237.904	5.367.820	5.637.625	7,6	- 1,3
Emilia Romagna	3	16.910.890	7	18.172.332	18.467.413	17.760.359	- 2,3	- 4,8
Veneto	2	9.783.551	4	10.951.745	10.953.128	10.777.430	- 1,6	- 9,2
Toscana	5	40.717.489	10	34.828.201	34.526.190	44.479.477	27,7	- 8,5
Veneto	2	13.537.092	5	11.733.993	11.878.625	15.054.053	28,3	- 10,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>18</b>	<b>106.047.997</b>	<b>38</b>	<b>100.547.271</b>	<b>100.953.457</b>	<b>115.106.996</b>	<b>14,5</b>	<b>- 7,9</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - aggiornamento novembre 2015 - Importi in euro.

Si può rilevare che - sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti - le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro.

Diverse regioni hanno supportato i processi di fusione e incorporazione, in particolare dei comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno, di disciplina degli effetti della fusione, di impegni specifici per raggiungere intese.

Il criterio dell'affiancamento dell'incentivazione regionale a quella statale sembra idoneo a favorire il riassetto istituzionale inteso a favorire l'aggregazione e la riduzione dei comuni. Ovviamente, il buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale dei servizi erogati dipende anche dalla corretta individuazione dell'ambito ottimale nel quale il nuovo ente si troverà ad operare. Una maggior facilità di accesso ai servizi da parte dei cittadini utenti può rappresentare un concreto incentivo a superare le resistenze "identitarie" che rappresentano le principale cause frenanti delle fusioni tra comuni. La migliore fruibilità dei servizi, la maggior capacità contrattuale verso i fornitori e verso le altre amministrazioni, le economie di scala derivanti dalla razionalizzazione delle risorse rappresentano ulteriori fattori incentivanti per il conseguimento degli obiettivi di maggior efficienza, efficacia ed economicità perseguiti dal legislatore.

### **3. Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali**

L'organizzazione e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica costituiscono aspetti cruciali della più ampia problematica della gestione associata delle funzioni di competenza degli enti locali (mediante unioni e fusioni di comuni).

Si tratta di un ambito governato dalle leggi dell'economia, ove i principi della concorrenza talora cedono il passo all'attribuzione di diritti speciali ed esclusivi, alla ricerca di un punto di equilibrio che conduca all'ottimizzazione dei servizi resi ai cittadini.

L'azione del legislatore nazionale, sulla spinta delle direttive e della giurisprudenza Comunitaria, è da tempo orientata nel senso di accrescere la concorrenza nel settore. Da ultimo, l'intento è stato ribadito dall'art. 19 della legge delega n. 124/2015, dedicato, appunto, al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale che, richiamando i principi della tutela e della

promozione della concorrenza, ha invitato il legislatore delegato a definire i criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, ove non sussistano i presupposti della concorrenza e del mercato (art. 19, lettere c, e). Allo stesso tempo, il legislatore ha intensificato le misure intese a limitare gli affidamenti diretti (tra queste, si rammenta il rafforzamento dei contenuti della relazione sulla sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta, oltre all'obbligo di accantonamento *pro quota* di una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio e a quello di redigere il bilancio consolidato con l'affidatario, in caso di affidamento *in house*, ai sensi art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, modificato dall'art. 1, co. 609, l. n. 190/2014).

Al di là delle ricordate misure, l'intento di razionalizzare il settore dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica è rinvenibile, essenzialmente, lungo due direttrici:

1. favorire l'aggregazione delle imprese che operano nei diversi settori;
2. individuare gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) come stazioni appaltanti per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Per il primo aspetto, la legge di stabilità 2015 ha incluso l'aggregazione dei servizi pubblici locali tra i criteri dei piani operativi di razionalizzazione sottoposti alle verifiche delle Sezioni regionali di controllo (art. 1, commi 611 e 612, l. n. 190/2014).

Al riguardo sono stati pure previsti incentivi al fine di agevolare i processi di aggregazione. Si tratta delle misure fiscali e in materia di personale previste dall'art. 1, co. 563-568, l. n. 147/2013, che sono state richiamate dall'art. 1, comma 614, l. n. 190/2014. Con riferimento alle misure fiscali, sono considerate esenti da imposizione (incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive) le operazioni in favore di pubbliche amministrazioni conseguenti allo scioglimento di società partecipate, oltre ad essere previsti benefici in caso di alienazione a soggetti terzi delle partecipazioni detenute. Con riguardo alla materia del personale, le norme prevedono un meccanismo di "mobilità" in base al quale il personale a rischio di esubero può essere trasferito verso altre società sulla base di apposite convenzioni tra le stesse (escluse le quotate e quelle da esse controllate). Cfr. C. conti, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG. Tali benefici, intesi a favorire le aggregazioni, sono stati ricompresi tra i principi della legge delega n. 124/2015 (art. 19, lettere d, f).

Per il secondo profilo, lo stesso legislatore della stabilità 2015 ha ribadito l'obbligatorietà della partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali

ottimali (A.T.O.), dopo che tali enti erano già stati individuati come stazioni appaltanti per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ritenendosi che la loro dimensione, non inferiore a quella del territorio provinciale, fosse idonea a consentire economie di scala e a massimizzare l'efficienza del servizio. È significativa la genesi dell'istituto. Il legislatore dapprima ha consentito tale opzione, ex art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 25, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 e poi modificato dall'art. 53, co. 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134. In seguito, tale scelta è stata resa "obbligatoria", prevedendo che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali siano esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO (cfr. art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 34, co. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 e ulteriormente modificato dall'art. 1, co. 609, l. n. 190/2014). In merito, anche le deliberazioni n. 15/SEZAUT/2014/FRG e n. 24/SEZAUT/2015/FRG.

Nel contesto delle misure intese a favorire la concorrenza, limitando gli affidamenti diretti (tra cui il rafforzamento dei contenuti della relazione sulla sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta, oltre all'obbligo di accantonamento *pro quota* di una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio e a quello di redigere il bilancio consolidato con l'affidatario, in caso di affidamento *in house*), l'attuazione delle predette disposizioni è stata assicurata mediante l'attribuzione di poteri sostitutivi:

1. al Presidente della regione, in caso di mancata adesione degli enti locali agli enti di governo istituiti (art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, modificato dall'art. 1, co. 609, l. n. 190/2014). Tali poteri dovevano essere esercitati entro il 15 marzo 2015, oppure entro 60 giorni dall'istituzione dell'ente di governo dell'ATO;
2. al Consiglio dei Ministri, con riferimento alla diversa fattispecie della omessa istituzione degli enti di governo degli ATO (entro il termine prefissato del 30 giugno 2012), per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, finalizzati alla nomina di un commissario nella regione o nella provincia autonoma inadempiente (art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011);
3. al Prefetto, ai sensi dell'art. 13, co. 2, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla l. 27 febbraio 2014, n. 15; previsione, questa che, si sovrappone alle precedenti, con riferimento ad entrambe le ipotesi (mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ATO o mancata deliberazione

dell'affidamento, entro il termine del 30 giugno 2014). In quest'ultima disposizione, il mancato rispetto dei predetti termini comportava anche la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, fermi restando gli affidamenti in corso sino al 31 dicembre 2014, al fine di garantire la continuità del servizio (art. 13, co. 3, d.l. n. 150/2013).

In disparte la varietà dei termini di adempimento, tutti diversi nelle tre fattispecie sopra evidenziate, si osserva che la disposizione dell'art. 13, co. 2, l. n. 150/2013 è richiamata dall'art. art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, nonostante l'evidente sovrapposizione dei poteri sostitutivi.

Inoltre, deve tenersi conto di quanto disposto dall'art. 1, co. 90, l. n. 56/2014, secondo cui è prevista la soppressione di enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale ai quali erano stati conferite (da normative nazionali o di settore) funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, con attribuzione delle relative funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale. Anche questa disposizione è richiamata dall'art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011.

Ciò senza considerare che l'art. 1, co. 44, lett. 5, della citata l. n. 56/2014, attribuisce alle città metropolitane la «*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici*» nonché la competenza generale in materia di «*organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*».

Le predette disposizioni devono essere poi integrate con la specifica normativa di settore prevista per il servizio idrico integrato, il trasporto pubblico locale e il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Per il settore rifiuti, si segnala l'art. 14, co. 27, lett. f, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, secondo cui rientrano tra le funzioni fondamentali dei Comuni “l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”.

Per il settore idrico, dispone l'art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per quanto concerne l'unicità di gestione nel territorio dell'intero ATO, fatta salva la possibilità di definire bacini di affidamento e di gestione più circoscritti e comunque dimensionati al territorio provinciale (qualora l'ATO coincida con i confini regionali). Anche qui sono previsti poteri sostitutivi nei confronti degli enti inadempienti.

Per il trasporto pubblico locale, vale il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, che ripartisce le competenze in materia tra i diversi livelli istituzionali: a) regioni per trasporti su ferro, servizi aerei, servizi marittimi, fluviali e lacuali regionali; b) province

per trasporti su gomma a guida veicolata ed in sede propria; c) Comuni per qualsiasi altro servizio svolto all'interno del territorio comunale.

Con riferimento al sopra richiamato profilo dell'aggregazione delle imprese operanti nei SPL, i relativi processi, incoraggiati dalla recente legislazione, hanno favorito la quotazione in borsa delle *multiutility*, che hanno assunto il ruolo di poli aggregatori nei confronti delle aziende di minori dimensioni.

Con l'esame dei piani di razionalizzazione da parte delle Sezioni regionali di controllo, a norma dell'art. 1, co. 612, l. n. 190/2014, sarà possibile avere un quadro più completo dei processi di aggregazione che gli enti hanno previsto di realizzare e dell'efficacia delle misure incentivanti via via introdotte.

In ogni caso, il crescente fenomeno della presenza di società quotate nel panorama dei servizi pubblici locali è certamente indicativo di una tendenza che il legislatore tende ad incoraggiare.

**Tabella n. 10: Società quotate esercenti servizi pubblici locali**

Denominazione	N. Enti partecipanti	Patrimonio netto	Valore produzione	Costo produzione	Risultato d'esercizio	N. dipendenti
Acque Potabili s.p.a.	239	93.401.695	63.401.364	64.225.292	-4.820.245	195
Ascopiave s.p.a	92	414.536.231	77.806.950	48.921.581	40.022.537	271
Hera s.p.a. *	275	2.459.001.000	4.530.854.000	4.089.610.000	182.407.000	8.419
Acea s.p.a. **	1	1.351.383.000	179.301.000	203.252.000	87.060.000	683
Iren s.p.a.	72	1.536.777.432	14.427.053	36.715.455	86.859.395	261
A2a s.p.a.	26	2.790.172.744	5.604.000.000	3.807.000.000	62.000	1.393
Gruppo Acsm Agam s.p.a.	3	127.141.855	50.986.140	59.157.432	2.740.798	182

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati S.i.qu.e.l. alla data del 19 giugno 2015

\* Dati contabili riferiti al bilancio consolidato 2014

\*\*Dati contabili riferiti al bilancio di esercizio 2012

Lo stato di attuazione delle norme sugli enti di governo degli ATO e la conseguente adesione degli enti locali conferenti, nei settori idrico, rifiuti e trasporto pubblico locale, sono rappresentati nelle tabelle che seguono.

**Tabella n. 11: Riepilogo degli assetti organizzativi del servizio idrico integrato**

Regione	n. ATO	Dimensioni ATO	Enti di Governo ATO	Forma organizzativa Enti di governo ATO	Adesione (Comuni)		
					Si	No	Non Specificata
Valle d'Aosta	1	Regionale	B.I.M. - Consorzio Comuni del bacino imbrifero montano Dora Baltea	Consorzio tra Comuni	1		
Piemonte	6	2 Provinciali 4 Sovra-Provinciali	Autorità d'Ambito	Convenzioni tra Comuni, Province e Comunità montane - Enti senza personalità giuridica	6		
Lombardia	12	10 Provinciali 2 Sub-Provinciali	Uffici d'Ambito	Aziende speciali	12		
P.A. Bolzano	4	Sub-Provinciali	2 Comunità comprensoriali; 1 Eco Center S.p.a. 1 ARA Pusteria S.p.a.	- Comunità comprensoriali - Società di capitali a partecipazione pubblica	2		2
P.A. Trento	1	Provinciale	Provincia autonoma	Ente pubblico territoriale			1
Veneto	9	2 Sub-Provinciali 1 Provinciale 4 Interprovinciali 1 Sovra-Provinciali 1 Interregionale	11 Consigli di bacino 1 Consulta d'Ambito per il servizio idrico integrato nell'ATO interregionale Lemene	- Convenzioni tra Comuni - Consorzio di funzioni tra enti locali (ATO Interregionale Lemene)	9		
Friuli V.Giulia	5	4 Provinciali 1 Interregionale	3 Consulte d'ambito 2 Convenzioni tra Comuni e corrispondente provincia	- Consorzi tra Comuni e Provincia - Convenzioni tra Comuni e Provincia - Consorzio di funzioni tra enti locali (ATO Interregionale Lemene)	5		
Liguria	5	3 Provinciali 2 Sub-Provinciali	Province, Città metropolitana di Genova	Enti pubblici territoriali			5
E.Romagna	1	Regionale	Agenzia regionale per servizi idrici e rifiuti	Ente pubblico non economico partecipato da Comuni e Province	1		
Toscana	1	Regionale	Autorità idrica toscana	Ente pubblico non economico rappresentativo dei Comuni	1		
Marche	5	Provinciali	Assemblee d'ambito	Convenzioni tra Comuni e corrispondente Provincia		5	
Umbria	1	Regionale	Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico	Ente pubblico non economico partecipato da Comuni		1	
Lazio	5	Provinciali	Conferenze Sindaci e Presidenti Province	Convenzioni tra Comuni e corrispondente Provincia	5		
Abruzzo	1	Regionale	Ente regionale per il servizio idrico integrato	Ente pubblico non economico rappresentativo dei Comuni			1
Molise	1	Regionale	Ente di Governo dell'Ambito Molise	Ente pubblico non economico con partecipaz. obbligatoria dei Comuni		1	
Campania	5	2 Sub-Provinciali 1 Provinciale 2 Interprovinciali 1 Sovra-Provinciali	Enti idrici degli ambiti territoriali ottimali	Enti pubblici non economici costituiti con convezione dai Comuni dell'ATO		5	
Puglia	1	Regionale	Autorità Idrica Pugliese (AIP)	Ente pubblico non economico rappresentativo dei Comuni	1		
Basilicata	1	Regionale	Conferenza Interistituzionale Idrica	Convenzioni tra Comuni, Province e Regione		1	
Calabria	1	Regionale	Regione Calabria	Ente pubblico territoriale			1
Sardegna	1	Regionale	Ente di Governo dell'Ambito Sardegna	Ente pubblico non economico partecipato dai Comuni e dalla Regione	1		
Sicilia	9	Provinciali	Assemblee Territoriali Idriche	Enti pubblici non economici costituiti dai Comuni dell'ATO			9

Fonte: Invitalia - Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni- "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi pubblici locali a rilevanza economica - dati aggiornati ad ottobre 2015

**Tabella n. 12: Riepilogo degli assetti organizzativi del trasporto pubblico locale**

Regione	n. ATO	Dimensioni ATO	Enti di Governo ATO	Forma organizzativa Enti di governo ATO	Adesione (Comuni)		
					Si	No	Non Specificata
Valle d'Aosta	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Piemonte	4	2 Provinciali 2 Sovra-Provinciali	Agenzia della mobilità piemontese	Consorzio obbligatorio tra Comuni, province e regione	2	2	
Lombardia	6	3 Provinciali 3 Sovra-Provinciali	Agenzie di Trasporto pubblico locale per ciascun bacino	Enti pubblici non economici - Comuni, Province	3	3	
P.A. Bolzano	1	Provinciale	Agenzia provinciale per la mobilità	Ente strumentale della Provincia autonoma		1	
P.A. Trento	1	Provinciale	Provincia autonoma	Ente pubblico territoriale			1
Veneto	7	Provinciali	Enti di Governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale e omogeneo	Convenzioni tra Comuni e Province	7		
Friuli Venezia Giulia	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Liguria	1	Regionale	Agenzia regionale per il TPL	Società di capitale a partecipazione pubblica	1		
Emilia Romagna	5	2 Provinciali 3 Sovra-Provinciali	Agenzie locali per la mobilità	Società di capitali a partecipazione pubblica	2	3	
Toscana	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Marche	5	Provinciale	Non individuato	-			5
Umbria	1	Regionale	Province attraverso agenzia unica regionale Umbria TPL e Mobilità S.P.A.	Convenzione con Umbria TPL e Mobilità S.P.A. (partecipata da Province e Comuni)			1
Lazio	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Abruzzo	3	1 Sub-Provinciale 2 Sovra-Provinciali	Non individuato	-			3
Molise	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Campania	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Puglia	6	Provinciali	Province	Enti pubblici territoriali			6
Basilicata	1	Regionale	Regione	Ente pubblico territoriale			1
Calabria	5	3 Sub-Provinciali 2 Sovra-Provinciali	Non individuato	-			5
Sardegna	9	1 Regionale 8 Provinciali	Regione attraverso agenzia regionale Province	Enti pubblici territoriali			9
Sicilia	2	Sovra-Provinciali	Regione	Ente pubblico territoriale			2

Fonte: Invitalia - Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni- "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi pubblici locali a rilevanza economica - dati aggiornati a settembre 2015

**Tabella n. 13: Riepilogo degli assetti organizzativi del servizio di gestione rifiuti urbani**

Regione	n. ATO	Dimensioni ATO	Enti di Governo ATO	Forma organizzativa Enti di governo ATO	Adesione (Comuni)		
					Si	No	Non Specificata
Valle d'Aosta	1	Regionale	Regione	Ente territoriale			1
Piemonte	4	2 Provinciali 2 Sovra-Provinciali	Conferenze d'ambito	Convenzioni tra Comuni e Province dell'ATO		4	
Lombardia	0	-	-	-			
P.A. Bolzano	1	Provinciale	Non individuato	-			1
P.A. Trento	1	Provinciale	Provincia autonoma	Ente territoriale			1
Veneto	12	3 Provinciali 1 Sovra-Provinciale 8 Sub-Provinciali	Consigli di bacino	Convenzioni tra Enti locali di ciascun bacino	2	10	
Friuli V. Giulia	1	Regionale	Non individuato	-			1
Liguria	1	Regionale	Comitato d'ambito	Comitato costituito dal Presidente della Regione, dagli assessori regionali competenti, da un sindaco dell'ambito sub-ATO e dal Sindaco del capoluogo di regione		1	
Emilia Romagna	1	Regionale	Agenzia regionale per servizi idrici e rifiuti	Ente pubblico non economico partecipato da tutti i Comuni e le province	1		
Toscana	3	Sovra-Provinciale	Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani	Enti pubblici non economici partecipati da tutti i Comuni di ciascun ATO	3		
Marche	5	Provinciale	Assemblee territoriali d'ambito	Convenzioni tra Comuni e corrispondente provincia	5		
Umbria	1	Regionale	Autorità umbra rifiuti e idrico	Enti pubblici non economici partecipati da tutti i Comuni di ciascun ATO		1	
Lazio	5	Provinciale	Conferenze dei Sindaci e dei Presidenti delle province	Convenzioni di cooperazione tra Comuni e Provincia dell'ATO		5	
Abruzzo	1	Regionale	Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani	Ente pubblico non economico partecipato dai Comuni dell'ATO con sottoscrizione di convenzione obbligatoria		1	
Molise	3	1 Provinciale 2 Sub-Provinciali	Non individuati	-			3
Campania	7	4 Provinciali 3 Sub-Provinciali	Conferenze d'ambito	Convenzioni tra Comuni dell'ATO	1	6	
Puglia	6	Provinciale	Organi di Governo degli ATO	Convenzioni tra Comuni dell'ATO	6		
Basilicata	1	Regionale	Conferenza interistituzionale Gestione Rifiuti	Convenzioni tra Comuni, province e regione		1	
Calabria	5	Provinciale	Comunità d'ambito	Convenzioni tra Comuni		5	
Sardegna	1	Regionale	Non individuato	-			1
Sicilia	18	3 Provinciali 15 Sub-Provinciali	Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SSR)	Società consortili di capitali interamente pubbliche partecipate dai Comuni e dalla corrispondente provincia	18		

Fonte: Invitalia - Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni- "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi pubblici locali a rilevanza economica – dati aggiornati a novembre 2015

## 4. Valutazioni di sintesi

**4.1** Il complesso normativo che, in particolare dal 2010 in poi, ha dettato – non senza incertezze sui modi e tempi di realizzazione – la disciplina per l’esercizio associato di servizi e funzioni da parte dei comuni si avvia alla piena operatività dal 1° gennaio 2016.

Purtuttavia permangono – da più parti – notevoli resistenze e riserve, principalmente a cagione di una assunta inidoneità degli strumenti normativi considerati a realizzare le economie di scala, avute di mira dalla riforma, e delle unioni di comuni a costituire modello di “*governance*” dei piccoli comuni.

Si tratta, invero, di valutazioni che in ogni caso si fondano sull’osservazione di un fenomeno incompiuto, considerato che – per le unioni – solo il trenta per cento dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ha associato le funzioni fondamentali, benchè si tratti di norme dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni in parola (art. 14, comma 25, d.l. n. 78/2010). Più in dettaglio, su un universo di 8.059 comuni a livello nazionale, nel 2014, le unioni risultano essere state 444 (relative a 1.735 comuni con meno di 5000 abitanti ed a 535 con più di 5000 abitanti) e le fusioni 24 (relative a 57 comuni).

Questa situazione determina di per sé un *deficit* informativo che non consente di apprezzare appieno il livello di realizzazione della finalità di riordino e semplificazione degli enti territoriali perseguito dalla legge.

Pur nella consapevolezza di tale situazione, resta ferma l’opportunità di verificare quali siano i risultati raggiunti dalle forme associazionistiche in esame.

La valutazione appare, però, non agevole, come già osservato, sia per il contenuto numero degli enti coinvolti nei processi che per la limitatezza dei dati di cui si dispone.

Cionondimeno, si possono proporre talune valutazioni sull’andamento della spesa gestita in forma associata, dalle unioni e fusioni di comuni, tenendo, però, ben presente l’approccio metodologico adottato nella rilevazione – di cui si è riferito in precedenza – e la relativa significatività delle elaborazioni.

**4.2** Per l'analisi dei dati finanziari concernenti le unioni va premesso che la mutevolezza degli assetti ordinamentali e funzionali - sia per la composizione soggettiva delle unioni, che per la tipologia delle funzioni svolte in associazione - non consente una stima, in termini comparativi ed in serie storica, della spesa di tutti i comuni, prima e dopo l'associazione di funzioni.

La disamina della Corte ha, perciò, riguardato le unioni di comuni che hanno inviato per gli esercizi 2013 – 2014 i certificati di conto consuntivo – disponibili presso la banca dati del Ministero dell'Interno – ed i comuni appartenenti alle individuate unioni che hanno parimenti provveduto all'adempimento, con riferimento ad un "campione" che risulta composto da 164 unioni e da 722 comuni associati nelle medesime, di cui 531 con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti

Con riguardo agli impegni, per il campione di unioni di comuni selezionato, si registra (tabella n. 7) un incremento della spesa corrente nel 2014, rispetto al 2013, pari a 40,4 milioni di euro (+ 9%), mentre per i singoli comuni che appartengono alle unioni del campione si registra un decremento della spesa corrente di 76,6 milioni di euro (rispetto al 2013: - 3%).

Tendenzialmente tale andamento potrebbe essere coerente con le aspettative di risparmio collegate al fenomeno. Da un lato, infatti, si assiste ad un aumento della spesa da parte dell'unione correlato all'incremento delle funzioni fondamentali che vengono associate; dall'altro i comuni associati diminuiscono la loro spesa corrente complessiva, poiché, delegando le funzioni, riducono, fino ad azzerarli, i correlati impegni correnti. Tuttavia, l'azzeramento della spesa per le funzioni associate non si è verificato per tutti i comuni interessati, in quanto, ove così fosse stato, la riduzione complessiva degli impegni avrebbe dovuto avere una consistenza più significativa.

Il riferito incremento di spesa corrente registrato dalle unioni campionate nel biennio 2013 – 2014, riguarda, in particolare: le funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, quelle relative alla istruzione pubblica, nonché al settore sociale, al settore sportivo/ricreativo e alla cultura e ai beni culturali. In contrazione risulta, invece, la spesa per le funzioni di polizia locale, nel campo dello sviluppo economico e nei servizi produttivi.

Parallelamente, i comuni associati in unioni fanno registrare una riduzione della spesa per funzione. Va notato che i comuni con meno di 5.000 abitanti, destinatari dell'obbligo giuridico di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, evidenziano riduzioni di spesa per alcune funzioni, sebbene l'esercizio associato dovrebbe

comportare l'azzeramento della gestione di tali funzioni da parte dei singoli comuni associati.

Dalla ricognizione effettuata, nel contesto dei limiti già esposti, e dalla rilevazione di andamenti non sempre univoci, emerge chiaramente che una valutazione compiuta della reale consistenza delle economie di scala sarà possibile solo con l'avvio a regime della riforma programmata. Deve, comunque, aggiungersi che la rilevata incompiutezza della riforma relativa alle unioni, protrattasi finora per cinque anni, è anche, di per sé, elemento di vulnerabilità del significato delle analisi e delle valutazioni che la riguardano. È, infatti, da tener conto delle progressive diseconomie derivanti dalla duplicazione delle strutture tecniche che spesso coesistono, in attesa del completo accorpamento dei servizi, con dispersione dei benefici prefigurati.

**4.3** A risultati di più agevole interpretazione, in termini di economicità, sembra potersi pervenire per la spesa corrente delle fusioni che sono state oggetto di analisi, selezionando solamente una parte delle fusioni di comuni perfezionate nel 2014 (18 su 24, aggreganti 38 comuni), in base ad una elaborazione dei dati presenti nel Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL) diretta a consentire un confronto tra dati omogenei (tabella 9). Dagli elementi della gestione degli enti nati dalla fusione, per il 2014, è possibile rilevare un risparmio di spesa corrente (in termini di impegni) – sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti – pari a circa 10 milioni di euro, rispetto alla spesa delle singole gestioni nel 2013.

**4.4** Alle difficoltà di valutazione in termini univoci dei risultati finanziari rilevabili, per le unioni di comuni in particolare, si aggiunge l'incertezza del quadro giuridico conseguente alla recente pronuncia della Consulta (n. 50/2015). La Corte costituzionale, al fine di delimitare la competenza dell'organo legiferante in materia, statale o regionale in via residuale, ha dichiarato che le unioni di comuni, risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza, non costituiscono, al di là dell'impropria definizione di cui al comma 4 dell'art. 1, della legge 56 del 2014, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente comune.

**4.5** Con riguardo alla disciplina funzionale ed alla regolamentazione dei servizi pubblici locali, di cui si è ritenuto di far cenno nel documento in una visione allargata della “*governance*” dei livelli amministrativi locali, essendo i medesimi servizi, per gran parte, esternalizzati, cioè gestiti dagli enti mediante società partecipate, è appena il

caso di sottolineare le potenzialità offerte dalla legge delega 124/2015, che, all'articolo 19, lett. d), prevede principi e criteri direttivi tesi al riordino dei servizi pubblici a rilevanza economica.

In questa sede potrebbero essere risolte le antinomie tra i diversi poteri sostitutivi previsti in caso di inadempienza agli obblighi di istituzione degli enti di governo degli ATO e di omesso conferimento degli enti locali, che risultano ora attribuiti ad una pluralità di organi diversi, in mancanza di collegamento funzionale.

L'occasione sarebbe propizia anche per rivedere i necessari raccordi tra principi generali e normativa di settore, con riferimento agli specifici ambiti di intervento (idrico, trasporti, rifiuti), che hanno un impatto notevole sulla gestione del territorio.

# *APPENDICE*

## 1. Elementi conoscitivi acquisiti dalle Sezioni regionali di controllo

Questo contributo, pur non avendo carattere di esaustività, ha lo scopo di illustrare, sinteticamente, la materia *de qua* attraverso gli elementi più significativi forniti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

### Sezione Regionale di controllo per la Regione Abruzzo

#### **Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:**

L.R. 9 gennaio 2013 n. 1 – L.R. 17 dicembre 1997, n. 143.

**Misure incentivanti:** DGR n. 259/2014 “Linea di azione per accrescimento della *capacity building* negli EE.LL.” - DGR n. 726/2015 “Criteri e modalità per la concessione di contributi alle forme associative”, DGR n. 859/2015 “Criteri e modalità per la concessione di contributi alle unioni di Comuni, per progetti di creazione e rafforzamento dell’Ufficio unico della Centrale unica di committenza”.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** la Regione ha individuato, quali dimensioni territoriali ottimali e omogenee per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni, **otto Ambiti** (L'Aquila, Sulmona, Avezzano, Chieti, Lanciano, Vasto, Pescara, Teramo). Le unioni o le convenzioni sono costituite all'interno della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica e nel rispetto dei limiti demografici minimi, ossia della complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, ai sensi dell'art. 156, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e successive modifiche, così come individuati con deliberazione di Giunta regionale. Sono istituite n. 11 unioni e sono *in itinere* procedimenti per la istituzione di n. 3 nuove unioni, due delle quali in sostituzione di altrettante unioni sciolte. Il 19,34% dei comuni ha associato le funzioni/servizi con questa forma associativa. Nessuna fusione è stata posta in essere.

**Altre forme associate/convenzioni:** le convenzioni stipulate, negli 8 ambiti territoriali, ammontano a n. 115. Sono gestite in forma associata n. 8 funzioni (più numerose le convenzioni per la gestione associata della funzione di protezione civile, catasto e polizia municipale).

**Criticità/Osservazioni:** difficoltà nel realizzare un puntuale monitoraggio del censimento dei fenomeni e della gestione finanziaria degli enti, anche da parte della Regione.

### Sezione Regionale di controllo per la Regione Basilicata

#### **Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:**

Non è stata approvata specifica normativa che disposizioni legislative statali, delle discipline la riorganizzazione territoriale e funzionale delle forme associative attraverso la promozione, in ottemperanza delle vigenti disposizioni legislative statali, delle Unioni di Comuni e delle forme di collaborazione. Approvato schema di legge regionale di riordino con D.G. n. 1217/2014 non ancora approvato dal Consiglio.

**Misure incentivanti:** non sono segnalati provvedimenti regionali in tal senso.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** sono istituite n. 19 Comunità montane. L’obbligo ai sensi del d.l. n. 78/2010 vige per 80 Comuni, ma solo 8 vi hanno adempiuto completamente, 4 quasi totalmente, 43 parzialmente e 25 sono totalmente inadempienti (12 per la Provincia di Potenza e 13 per la Provincia di Matera). Costituite 3 Unioni e 3 sono in via di costituzione.

**Altre forme associate/convenzioni:** un solo comune, spontaneamente, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, esercita tutte le funzioni a mezzo di convenzioni o aderendo a unione. Hanno fatto ricorso a convenzioni per la gestione associata di alcune funzioni altri 15 comuni appartenenti alla medesima fascia demografica. Tra i comuni sopra i 3.000 abitanti, un solo comune svolge tutte le

funzioni a mezzo di convenzione o ricorrendo a unione di comuni, mentre 15 hanno fatto ricorso a convenzioni per la gestione associata di alcune funzioni. Non hanno fatto ricorso a convenzioni n. 3 comuni. Le convenzioni stipulate ammontano a n. 388 (più numerose le convenzioni per catasto, protezione civile e progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e prestazioni ai cittadini).

**Criticità/Osservazioni:** non è possibile, allo stato, una verifica sui dati della gestione finanziaria delle unioni.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Campania**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L. R. n. 6/1998, con la quale sono state costituite 27 comunità montane che raggruppano 364 Comuni; L. R. n. 20/2008, con la quale è stato ridotto il numero delle comunità montane a 20; L. R. n. 12/2008, con la quale sono state individuate 20 comunità montane.

**Misure incentivanti:** con delibera di Giunta n. 645/2014, la Regione ha approvato linee guida per la concessione dei contributi regionali a sostegno dell'associazionismo comunale per l'anno 2014.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** sono istituite n. 15 unioni, composte da 90 comuni aderenti.

**Altre forme associate/convenzioni:** Su 550 comuni le associazioni e reti comunali costituite sul territorio ammontano a n. 51.

**Criticità/Osservazioni:** la difficile conciliabilità tra alcune norme in materia e la scarsa integrazione tra le stesse, associate a carenza di programmazione ostacolano l'associazionismo comunale e l'obiettivo di semplificazione, efficienza ed economicità delle strutture amministrative territoriali.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** In virtù dello statuto speciale, la competenza in materia di ordinamento degli enti locali è esercitata dalla Regione che provvede, direttamente, ed a carico del proprio bilancio al finanziamento delle funzioni dei medesimi. Oltre allo statuto e alle norme di attuazione emanate con d.lgs. n. 9/1997, le leggi regionali di maggior rilievo sono: L.R. n. 1/2006, recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia", L.R. n. 26/2014, concernente "Riordino del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative"; L.R. n. 18/2015, in materia di "Disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia.

**Misure incentivanti:** dal 2006 al 2014, in base alle previsioni della L.R. 1/2006, e degli stanziamenti annualmente definiti dalla legge finanziaria regionale, sono state incentivate forme associative secondo i criteri previsti dal Piano di Valorizzazione territoriale, approvato annualmente con deliberazione di Giunta regionale. Le misure sono rappresentate da erogazione di incentivi e semplificazione delle procedure di costituzione e di funzionamento.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** alla data del 15/2/2014 permangono 4 unioni di comuni. Dal 2006, con specifiche leggi regionali, sono stati istituiti 3 nuovi comuni, nati dalla fusione di 6 comuni preesistenti, che portano il totale dei comuni da 219 a 216.

**Altre forme associate/convenzioni:** risultano 25 associazioni intercomunali.

**Criticità/Osservazioni:** l'istituzione, disposta con L.R. 26/2014, su tutto il territorio regionale, di Unioni di Comuni, denominate unioni territoriali intercomunali (UTI), la cui operatività era già fissata per il 31 ottobre 2015, ha subito un differimento, prima, al 31 dicembre 2015, poi un ulteriore rinvio di 120 giorni. La legge individua una serie di funzioni che i comuni, indipendentemente dalla

popolazione ivi residente, devono esercitare in forma associata per il tramite dell'UTI cui aderiscono. La Giunta regionale, a seguito di un procedimento concertativo con i comuni e con il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali, ha approvato il Piano di riordino territoriale che definisce la perimetrazione di tutte le UTI di cui fanno parte tutti i comuni della Regione. Si segnala che avverso il Piano di riordino territoriale sono tutt'ora pendenti, innanzi al competente TAR, una serie di ricorsi amministrativi alcuni dei quali contestano la legittimità costituzionale del piano; altri, invece, attengono al diniego dell'accoglimento delle richieste di spostamento da un'UTI ad un'altra.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Liguria**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. n. 12/1994 "Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei Comuni". L.R. n. 24/2008 "Disciplina di riordino delle Comunità montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni".

**Misure incentivanti:** L.R. n. 7/2011 "Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalla Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione". L'art. 5, comma 3, della legge prevede che la Regione, favorendo e privilegiando le Unioni o le associazioni montane, concede alle forme associative comunali, costituite ai sensi di tale articolo, contributi finalizzati alle spese di avviamento e di funzionamento. La Giunta regionale fissa il massimale di contributo concedibile a ciascuna forma associativa e determina annualmente il riparto delle risorse a valere sul Fondo Unico.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** risultano attualmente costituite 23 unioni di comuni nelle quali sono coinvolti n. 107 comuni, di cui 13 non obbligati. Tra le funzioni gestite in forma associata: polizia locale, raccolta e smaltimento rifiuti, organizzazione canili, SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), vincolo idrogeologico ai sensi della L.R. n. 4/1999 e s.m.i., funzioni in materia di paesaggio, così come delineate dall'art. 9, comma 1, della L.R. n. 13/2014. Non sono state realizzate fusioni.

**Altre forme associate/convenzioni:** il 16 novembre 2015, con delibera di Giunta n. 1275, la Regione ha approvato i criteri e le modalità per la partecipazione degli enti al bando per contributi a sostegno della gestione associata di funzioni comunali fondamentali tramite convenzione tra comuni. Tra i requisiti più rilevanti l'effettività dell'esercizio associato, la cui dimostrazione è in capo al comune capofila. Per il 2013, analogo bando coinvolse 38 comuni di cui 4 non obbligati.

**Criticità/Osservazioni:** nessuna osservazione.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Lombardia**

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:"** Con L.R. 27 giugno 2008, n. 19, nel quadro del riordino delle comunità montane previsto dall'art. 2, co. 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono state disciplinate le unioni di comuni. Lo Statuto regionale, approvato con legge statutaria 30 agosto 2008, n. 1, ha sancito (art. 4, co. 3) che «la Regione, anche attraverso la valorizzazione delle comunità montane, incentiva e disciplina l'esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, e in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate; riconosce la specificità dei territori montani e prevede politiche di intervento al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo». Con la L.R. 28 dicembre 2011, n. 22 (art. 9), come previsto dalle norme nazionali, la Regione Lombardia, considerata la presenza sul territorio di numerosi piccoli comuni, ha fissato il

limite demografico minimo delle unioni di comuni a 5.000 abitanti, inferiore a quello nazionale pari a 10.000, ovvero a 3.000 abitanti, in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, o pari al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. Con L.R. 30 dicembre 2014, n. 35, la Regione, modificando ed integrando la precedente L.R. 19/2008, ha definito modalità attuative per le gestioni associate di funzioni e servizi comunali. Con DGR n. 3304 del 27 marzo 2015, è stato istituito il Registro delle unioni di comuni lombarde cui possono iscriversi le unioni di comuni costituite ai sensi dell'art. 18 della L.R. n. 19/08, il quale prevede la gestione associata di almeno cinque delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del d.l. n. 78/2010. Con la L.R. 8 luglio 2015, n. 19 la Regione, nel disporre il riordino delle funzioni già trasferite alle province, ha individuato sei bacini territoriali ottimali per la gestione del trasporto pubblico locale, contro i cinque previsti dalla L.R. 4 aprile 2012, n. 6, in ciascuno dei quali è istituita una agenzia per il trasporto pubblico locale, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del sistema. Il testo normativo contiene anche la previsione di una riduzione del contributo regionale in caso di mancato adempimento delle disposizioni istitutive delle predette agenzie.

**Misure incentivanti:** L.R. 27 giugno 2008, n. 19, ha previsto, tra l'altro, forme d'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Con L.R. 30 dicembre 2014, n. 35 è stata introdotta, come condizione necessaria per l'accesso ai contributi regionali, l'iscrizione al registro regionale delle Unioni di Comuni lombardi.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** Ad ottobre 2015 si contano 76 unioni di comuni lombardi di cui 55, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale, sono iscritte al registro suddetto e percepiscono i contributi regionali. Dal registro non si evince quali di esse conseguono ad obbligo di legge e quali invece sono state costituite a seguito di autonoma decisione degli enti interessati. Il Consiglio regionale della Lombardia nel 2014 ha istituito 9 comuni a seguito dei processi di fusione che hanno riguardato 22 municipi e ratificato l'esito non favorevole di altre dieci proposte di fusione che avevano interessato 36 comuni.

**Altre forme associate/convenzioni:** Non sono disponibili dati riguardo alle informazioni poste in essere.

**Criticità/Osservazioni:** la Regione Lombardia effettua la verifica dei requisiti per l'accesso ai contributi regionali da parte delle unioni di comuni, ma non ha funzioni di controllo sulla loro gestione finanziaria.

### Sezione Regionale di controllo per la Regione Marche

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. 05/04/1980, n. 18 – “Norme sui referendum previsti dallo statuto”. L.R. 16/01/1995, n. 10 – “Norme sul riordinamento territoriale dei comuni e delle province nella Regione Marche”. L.R. 01/07/2008, n. 18 – “Norme in materia di comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali”. L.R. 21/12/2012, n. 44 – “Individuazione del limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e modifica alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 18”. L.R. 11/11/2013, n. 35 – “Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei comuni montani”.

**Misure incentivanti:** L.R. 09/12/2013, n. 46 - “Disposizioni finalizzate ad incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale” - prevede che al fine di incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale, la Regione concede ausili finanziari, contributi o vantaggi economici o

patrimonialmente valutabili, previsti dalla legge regionale. D.G.R 7 luglio 2014, n. 809. Sono incentivate prioritariamente le fusioni.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** i comuni associati nelle 9 unioni montane sono 77, mentre 55 amministrazioni sono associate nelle 14 unioni di comuni. Per quanto riguarda le fusioni risultano 2 con decorrenza 2014, 2 *in itinere*, 1 con procedura non completata. La dimensione territoriale omogenea ottimale corrisponde a quella dell'ambito territoriale sociale.

**Altre forme associate/convenzioni:** Partecipano a molteplici convenzioni n. 105 Comuni. Con L.R. n. 30/2011 sono state previste convenzioni obbligatorie per l'esercizio delle funzioni relative al ciclo idrico integrato.

**Criticità/Osservazioni:** I vincoli associativi astratti e generali, previsti dalla normativa nazionale non consentono di differenziare le peculiari situazioni locali. Tali vincoli sommati a quelli finanziari e assunzionali rendono complesso il raggiungimento degli obiettivi di costituire forme associative con standard migliori rispetto a quello dei singoli Comuni.

#### Sezione Regionale di controllo per la Regione Molise

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** Con L.R. n.6 del 24 marzo 2011, recante "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale" la Regione Molise ha dato seguito alle disposizioni di cui all'art.14 commi 28 e ss. del d.l. 31 maggio 2010, n.78 (convertito con legge 30 luglio 2010, n.122). Quanto invece all'individuazione degli ambiti ottimali per lo svolgimento in forma associata delle funzioni, la citata legge ha inteso solo delineare un percorso concertativo con i Comuni, suggellato, al suo termine, da un ulteriore passaggio legislativo.

**Misure incentivanti:** nessuna informazione.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** solo alla fine del 2014 è maturata una prima proposta provvisoria degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei da parte della Regione (DGR n. 590/2014) cui è seguita una seconda (DGR n. 80/2015) per tenere conto della perimetrazione delle quattro aree interne individuate nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne, promossa dal Dipartimento per lo sviluppo e la Coesione di sub ambiti ipotizzati all'interno delle maggiori aree urbane. Allo stato sono attive n.7 Unioni (ulteriori n. 2 sono in via di definizione).

**Altre forme associate/convenzioni:** risultano operative n. 59 convenzioni (di cui n. 4 per la funzione sociale).

**Criticità/Osservazioni:** la Sezione ha costantemente sottolineato l'opportunità del ricorso ad uno dei diversi strumenti che l'ordinamento giuridico appresta per la gestione dei servizi in occasione dell'esame dei documenti contabili dei singoli Comuni (in prevalenza caratterizzati dal ridotto numero di abitanti – comuni polvere).

#### Sezione Regionale di controllo per la Regione Piemonte

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** Con L.R. n. 11/2012 "Disposizioni organiche in materia di Enti locali" la Regione ha dato attuazione alle disposizioni dettate in materia di gestione associata obbligatoria, prevedendo aree territoriali omogenee di aggregazione e relativi limiti demografici. Essa prevede un procedimento di verifica del rispetto dei limiti aggregativi proposti che si conclude con l'inserimento della forma associativa nella "Carta delle forme associative del Piemonte" che ha il ruolo istituzionale di determinare gli ambiti ottimali per lo svolgimento di funzioni in forma associata e di istituire forme associative presenti sul territorio regionale. Ad oggi sono stati approvati tre stralci della Carta delle

forme associative del Piemonte (D.G.R. n. 1 -568/2014; D.G.R. n. 13 -1179/2015; D.G.R. n. 20 -1947/2015). Per la disciplina delle fusioni, oltre alle disposizioni della citata legge n. 11/2012, si ricordano la L.R. n. 51/1992 “Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni”, circoscrizioni provinciali” e L.R. n. 4/73 “Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo”.

**Misure incentivanti:** L’art. 9 della L.R. 28/9/2012, n. 11 dispone che la Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione dei contributi annuali, i destinatari degli stessi, l'entità e le modalità di concessione.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** il totale delle unioni dei comuni inserite nella carta sono 88, di cui 45 unioni montane e 43 unioni di comuni. Tra le funzioni gestite in forma associata risultano più frequenti quella del catasto (n. 85 unioni), della protezione civile (n. 82 unioni) e della polizia municipale (n. 56 unioni). Nel 2015 sono stati effettuati 3 referendum consultivi per l’istituzione di n. 3 nuovi comuni a seguito di fusione. Due procedimenti hanno avuto esito positivo e saranno costituiti due nuovi comuni, a far data dal 1 gennaio 2016 (in luogo di 4 comuni preesistenti).

**Altre forme associate/convenzioni:** risultano operative, per la Regione, n. 117 convenzioni, anche se le forme diverse di associazionismo, secondo le risultanze dei singoli ambiti provinciali, sono molto più numerose, annoverando anche protocolli d’intesa, associazioni tra comuni ed altre tipologie.

**Criticità/Osservazioni:** la Regione effettua la verifica dei requisiti per l’accesso ai contributi regionali da parte delle Unioni di Comuni, ma non ha funzioni di controllo sulla loro gestione finanziaria.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Sardegna**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. n. 12/2005 “Norme per le Unioni di Comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l’esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli Comuni”.

**Misure incentivanti:** La L.R. n.12/2005 ha previsto all’art. 12 forme di incentivazione per favorire ed incrementare l’esercizio associato di funzioni da parte degli EE.LL. È istituito un apposito fondo, per il finanziamento delle funzioni svolte dai Comuni in forma associata, a valere sul quale la Regione assicura trasferimenti finanziari per favorire la stabilità delle gestioni associate e l’integrazione dei Comuni associati tra loro. Nel primo anno di costituzione le risorse potranno essere assegnate come incentivo a prescindere dall’effettiva attivazione di servizi e funzioni. Ulteriori trasferimenti in favore delle Unioni sono previsti a carico dei Comuni che vi partecipano. Nel biennio 2013-2014, alle Unioni di Comuni e Comunità montane, sono stati assegnati, per la gestione associata dei servizi, fondi regionali per 17.870.903,57 euro ed erogati 11.826.666,19. Gli stessi enti sono stati destinatari anche di contributi statali, pari a 6.378.130 euro, di cui incassati 1.603.927,27.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** risultano attualmente costituite 36 unioni di comuni delle quali fanno parte complessivamente 290 comuni (su un totale di 377) per una popolazione totale al 1° gennaio 2015 pari a 708.901 abitanti (su un totale di 1.663.286). Tali unioni, in sede di istanza di accesso al fondo 2015, hanno dichiarato di aver attivato in media 6,7 servizi gestiti in forma associata; tuttavia 4 unioni (del Villanova, Arcipelago del Sulcis, del Nord Ogliastra e Riviera di Gallura) non hanno attivato alcun servizio. Per quanto riguarda i dati finanziari, l’analisi dei dati SIOPE, relativi al triennio 2012-2014, evidenzia un *trend* di incremento dei pagamenti per talune spese correnti; in particolare per contratti di servizio per smaltimento di rifiuti (da 14.403,11 a 24.700.810,80), per rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi (da 576.955,73 a 1.505.703,28). Tra le voci di spese correnti si evidenzia, invece, un decremento

relativo ai contratti di servizio per trasporto (da 18.699.702,63 a 2.370.121,40). Non si sono, invece, registrate fusioni di comuni.

**Altre forme associate/convenzioni:** nessun dato.

**Criticità/Osservazioni:** dall'attività di controllo è emerso un quadro complessivo di insufficiente e/o inappropriata utilizzazione delle risorse trasferite. Fenomeno, questo, attribuibile soprattutto all'inerzia delle unioni medesime e dei comuni aderenti; in particolare era risultato che non tutte le unioni di comuni della Sardegna, destinatarie di assegnazioni da parte della Regione e dello Stato, avevano effettivamente gestito funzioni in forma associata.

### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Toscana**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. n. 27 dicembre 2011, n. 68 recante "Norme sul sistema delle autonomie locali" la quale ha riformato, in applicazione della normativa nazionale, il sistema delle autonomie locali ed ha individuato il percorso di razionalizzazione e semplificazione della finanza pubblica regionale nel contesto del nuovo modello amministrativo, che si contraddistingue, in particolare, per la soppressione delle comunità montane e l'incentivazione delle unioni di comuni. Si tratta di una legge quadro regionale, tra le cui disposizioni vi sono specifiche norme sulle unioni e fusioni di comuni, allo scopo di promuovere l'esercizio associato di funzioni tra enti locali (titolo III – articoli da 17 a 61) e il riordino di enti (titolo IV – articoli da 62 a 78-bis). La recente L.R. 3 marzo 2015, n. 22, disciplinante il riordino delle funzioni provinciali e l'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha tra l'altro trasferito alla Regione talune funzioni in capo alle unioni (in materia di agricoltura) e stabilite le condizioni per l'accesso delle unioni ai contributi regionali che incentivano il ricorso alle stesse.

**Misure incentivanti:** L.R. n. 77/2013, prevede specifici incentivi finalizzati alle fusioni o incorporazioni di due o più comuni, concedendo un apposito contributo annuo compreso tra 250.000 euro e 1 milione di euro (art. 21, c. 1). Per quanto riguarda, in particolare, le unioni di comuni, la norma citata prevede una disciplina analitica, volta ad assicurare il buon funzionamento di tali enti, i quali sono destinati ad assolvere ad un ruolo sempre più incisivo nel futuro amministrativo della Regione. Inoltre, vengono dettate specifiche norme in materia di organizzazione e di personale, nonché in materia di gestione finanziaria e di controlli sulle unioni stesse. In particolare, si evidenzia come la Regione preveda, nell'ambito della L.R. n. 68/2011, contributi per le unioni di comuni con carattere di premialità per l'efficienza della gestione. Inoltre, vengono previsti specifici contributi destinati ai piccoli comuni in situazione di disagio, specifici fondi di anticipazione per le spese progettuali e per temporanee esigenze di bilancio delle unioni stesse, nonché risorse atte a garantire i servizi in gestione associata. Un contributo annuale è riversato dalla Regione alle unioni di comuni presenti sul territorio a condizione che gli stessi esercitino, per il complesso dei comuni appartenenti all'unione, almeno quattro funzioni fondamentali tra quelle previste dall'art. 14 del d. l. n. 78/2010. Al riguardo, l'esercizio delle funzioni delle unioni di comuni è accertato sulla base dello statuto delle singole unioni. Sono considerate, a tal fine, le sole funzioni che sono attribuite direttamente dallo statuto; non sono pertanto considerate quelle affidate alle unioni mediante convenzione.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** le unioni di comuni attualmente esistenti nel territorio toscano sono 25 e coinvolgono 149 comuni. Fatta eccezione per 7 Unioni, 17 unioni di comuni derivano da trasformazione di preesistenti comunità montane e 1 unione deriva dal circondario.

**Altre forme associate/convenzioni:** allo scioglimento dell'unione dei comuni di Figline Incisa Valdarno (Fi), oggetto di unione volontaria, nel 2014, ha fatto seguito la fusione dei due comuni; l'unione comuni dell'Arcipelago Toscano (Li-Gr), disciolta nel 2011, con decorrenza dal 2012, era

composta da 10 comuni (Campo nell'Elba, Capoliveri, Isola del Giglio, Marciana, Portoferraio, Rio nell'Elba, Capraia Isola, Marciana Marina, Porto Azzurro, Rio Marina). Le fusioni tra comuni sono avvenute a partire dal 2013, anno nel quale se ne annoverano 7, mentre nel 2014 si registra una fusione di comuni. Nessuna fusione nel 2015. Complessivamente sono stati coinvolti 16 Comuni (divenuti 8). Tra queste fusioni solo una è conseguente allo scioglimento di una unione di comuni.

**Criticità/Osservazioni:** nessuna osservazione.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Trentino Alto Adige – sede di Bolzano**

**Legislazione/Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** La competenza primaria della Regione D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. La materia è regolata dal d.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L e s.m.i., secondo cui «*comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più Comuni possono essere aggregati ad altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni*».

**Misure incentivanti:** L.R. n. 11/2014 “Disposizioni in materia di enti locali” ha modificato, tra l'altro, la disciplina sui contributi alle unioni e fusioni di comuni. L'art. 21 ha modificato l'art. 25 della L.R. n. 1/1993, prevedendo che con delibera di Giunta regionale, d'intesa con le giunte provinciali e sentiti i Consigli comunali, siano fissati i parametri in base ai quali erogare alle fusioni i contributi per l'attivazione dei nuovi comuni. Con l'art. 22 è stata abrogata la disciplina prevista dall'art. 42 della L.R. n. 1/1993. Pertanto, non sono più previsti contributi regionali in caso di unioni di comuni.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** non risultano in essere unioni e/o fusioni e, pertanto, non sono forniti dati finanziari.

**Altre forme associate/convenzioni:** stipulata, in data 20/07/2012, tra la PA Bolzano e la delegazione dei Comuni una forma di collaborazione obbligatoria, tramite sottoscrizione di convenzioni. Al 31 dicembre 2014, tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti avrebbero dovuto dimostrare la conclusione congiunta dei servizi in almeno due settori, mentre quelli con più di 5.000 abitanti avrebbero dovuto concluderle per almeno un settore. Hanno rispettato tali parametri tutti i comuni dell'Alto Adige – ad eccezione di 8 comuni (Barbiano, Chienes, Fiè allo Sciliar, Marebbe, Ora, Tirolo, Valle di Casies e Val di Vizze). La Giunta provinciale ha deliberato nella seduta del 23 giugno 2015 di applicare, nei confronti dei comuni inadempienti, le sanzioni previste dall'atto pattizio.

**Criticità/Osservazioni:** nessuna osservazione.

#### **Sezione Regionale di controllo per il Trentino- Alto Adige- sede di Trento**

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** Testo unico delle leggi regionali D.P. Reg. 01/02/2005 n. 3/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige). Il capo VIII (artt. 57-66) contiene la disciplina delle forme collaborative, comprese le Unioni di comuni e le convenzioni). L.P. 3/2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) prevede forme di gestione associata delle funzioni comunali e dei servizi pubblici locali attraverso la costituzione di comunità. Le comunità sono enti pubblici locali a struttura associativa costituiti obbligatoriamente dai comuni compresi in ciascun territorio individuato dai comuni medesimi sulla base delle norme della legge stessa. Con deliberazione del 9 novembre 2105 la Giunta provinciale ha definito gli ambiti associativi in attuazione e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9-bis della citata legge, ed ha individuato, per ciascuno di essi, gli obiettivi di riduzione di spesa da raggiungere entro tre anni dalla costituzione delle gestioni associate.

**Misure incentivanti:** L.R. n. 11/2014 “Disposizioni in materia di enti locali” ha modificato, tra l'altro, la disciplina sui contributi alle unioni e fusioni di comuni. L'art. 21 ha modificato l'art. 25 della L.R. n. 1/1993, prevedendo che con delibera di Giunta regionale, d'intesa con le Giunte provinciali e sentiti i Consigli comunali, siano fissati i parametri in base ai quali erogare alle fusioni i contributi per l'attivazione dei nuovi comuni. Con l'art. 22 è stata abrogata la disciplina prevista dall'art. 42 della L.R. n. 1/1993. Non sono, pertanto, più previsti contributi regionali in caso di unioni di comuni.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** diverse amministrazioni comunali hanno avviato, in via facoltativa, percorsi di fusione che si sono conclusi positivamente. Di questi solo in un caso (il Comune di Ledro) si è trattato di sei comuni che avevano precedentemente costituito un'unione che dal 1/1/2010 è sfociata in una fusione. Fino al 2009 i comuni trentini erano 223; da allora ben 67 amministrazioni comunali hanno completato positivamente, dopo referendum democratico, il processo di fusione creando dai 67 precedenti solo 22 nuovi comuni. Dal 1° gennaio 2016 i comuni trentini saranno 178.

Ad oggi sono ancora istituite sul territorio provinciale due unioni di comuni entrambe costituite per scelta volontaria e non per obbligo di legge e trattasi di Unione dell'Alto Primiero, Unione Alta Anaunia.

**Altre forme associate/convenzioni:** nessuna informazione.

**Criticità/Osservazioni:** nessuna osservazione.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Valle d'Aosta**

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. 5 agosto 2014, n. 6 ("Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle comunità montane"). La normativa regionale ha dettagliatamente disciplinato gli ambiti territoriali ottimali aventi caratteristiche e dimensioni differenti in relazione alle diverse tipologie di funzioni e servizi da esercitare obbligatoriamente in forma associata. In particolare, per quanto concerne l'ambito regionale, tali funzioni vengono affidate, nel rispetto delle competenze che la legge stessa loro attribuisce, al Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA), al Comune di Aosta ed all'Amministrazione regionale. Quanto all'ambito sovracomunale, servizi e funzioni vengono in parte esercitati tramite convenzioni tra enti locali ovvero, in più larga misura, attribuiti alle *Unités des Communes Valdôtaines* (artt. 8 e 16 della legge citata). Queste ultime - finanziate con oneri interamente a carico dei bilanci dei comuni - si configurano come una nuova tipologia di enti locali territoriali, destinati a subentrare giuridicamente, funzionalmente e territorialmente alle preesistenti comunità montane ma, a differenza di esse, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico nonché di potestà statutaria e regolamentare; con ciò, il modello adottato si avvicina sensibilmente a quello delle Unioni di Comuni ex art. 32, d. lgs. n. 267/2000. Peraltro, la procedura prevista dallo stesso art. 10 per la costituzione di tali enti è giunta a completamento solo dopo le consultazioni elettorali amministrative del 10 maggio 2015, a seguito delle quali le Giunte delle Unités (composte dai Sindaci dei Comuni associati) hanno potuto procedere alla nomina dei rispettivi Presidenti.

**Criticità/Osservazioni:** una valutazione circa l'efficacia e l'efficienza dell'intervento normativo sarà possibile solo nel medio-lungo periodo, quando sarà più chiaramente definita la capacità delle Unités di contribuire alla razionalizzazione della spesa ed al miglioramento della capacità gestionale dei Comuni stessi e dell'efficienza dei servizi resi.

#### **Sezione Regionale di controllo per la Regione Veneto**

**Norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi:** L.R. 24 dicembre 1992, n. 25, artt. 10, 11 e 12, “Norme in materia di variazioni provinciali e comunali” (gli articoli 10, 11, comma 2, lettera b) e 12, comma 2, della L.R. 24 dicembre 1992, n. 25 sono stati abrogati dall’art. 16 della L.R. n. 18/2012; il comma 5-bis dell’art. 6 è stato aggiunto dalla L.R. n. 22/2013). L.R. 13 aprile 2001, n. 11, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie Locali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 8. L.R. 3 febbraio 2006, n. 2, art. 6, c. 1 lett. b), Legge Finanziaria regionale per l’esercizio 2006 "Interventi regionali per favorire l’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali" (in base all’art. 16 della L.R. n. 18/2012 è stato abrogato l’articolo 6 della L.R. n. 2 del 2006 a decorrere dal 1° gennaio 2013, fatti salvi i procedimenti in corso alla data del 1° gennaio 2013, che continuano ad essere disciplinati dal medesimo articolo 6). L.R. 27 aprile 2012, n. 18 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

**Misure incentivanti:** la politica regionale di incentivazione in materia di esercizio associato di funzioni fondamentali, in attuazione della L.R. n. 18/2012, sostiene i processi di incentivazione delle forme associative attraverso contributi destinati all’avvio e allo sviluppo delle forme associative, nel rispetto dei principi contenuti nel Piano di riordino territoriale approvato con D.G.R. n. 1417 del 6 agosto 2013. L’art. 12 della legge istituisce, presso la Giunta regionale, il registro regionale delle forme di gestione associata. L’iscrizione nel registro costituisce titolo per accedere ai finanziamenti regionali previsti dalla presente legge. Da ultimo, si annovera il D.G.R. n. 811 del 14.05.2015 "Criteri e modalità per l’assegnazione e l’erogazione di contributi per la costituzione, l’avvio e l’ampliamento dell’esercizio associato di funzioni fondamentali nella forma dell’Unione di Comuni, dell’Unione montana e della Convenzione tra Comuni”.

**Dati sulle unioni e/o fusioni:** sono attive 25 unioni di comuni, costituite tra il 1997 e il 2014. Sono coinvolti n. 98 comuni di cui 44 non obbligati. Tra le funzioni fondamentali quelle più frequentemente associate sono rappresentate dalla protezione civile (22), dalla polizia municipale e amministrativa (19), dall’edilizia e dai servizi scolastici (11). Risultano n. 2 fusioni costituite con L.R. 34/2013 e L.R. n. 9/2014).

**Altre forme associate/convenzioni:** attive 26 convenzioni.

**Criticità/Osservazioni:** nessuna osservazione.

## 2 Statuti e leggi regionali in materia di fusioni di comuni

### Iniziativa legislativa

In linea generale le leggi regionali sul procedimento di fusione rinviano allo Statuto regionale nel quale è stabilito a chi spetta l’iniziativa legislativa.

A mero titolo esemplificativo, lo statuto regionale dell’Emilia Romagna (L. R. n. 13/2005, art. 18) prevede che l’iniziativa legislativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto di legge popolare di cui possono essere promotori almeno cinquemila elettori; ciascun Consiglio provinciale; uno o più Consigli comunali che, singolarmente o complessivamente, rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti.

In Lombardia ai sensi dell’art. 34 della L.R. n. 1/2008 l’iniziativa delle leggi regionali appartiene a ciascun consigliere regionale, al Presidente della Giunta regionale, al Consiglio delle autonomie locali, ad almeno cinquemila elettori, a ciascun consiglio provinciale e ai consigli

comunali in numero non inferiore a cinque o con popolazione complessiva di almeno venticinquemila elettori.

Nel Lazio, invece, l'art. 37 della L.R. n. 1/2004 prevede che l'iniziativa delle leggi regionali appartiene alla Giunta regionale, a ciascun consigliere regionale, a ciascun consiglio provinciale, ai consigli comunali in numero non inferiore a cinque, che rappresentino congiuntamente una popolazione di almeno diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a diecimila, nonché al Consiglio delle autonomie locali relativamente alle funzioni degli enti locali, ai rapporti tra gli stessi e la Regione e alla revisione dello Statuto.

Accanto alle richiamate norme, vi sono specifiche disposizioni, contenute in leggi regionali, che prevedono una particolare forma di iniziativa legislativa assunta dalla Giunta; in tal senso depongono l'art. 8, comma 2, L.R. n. 24/1996 dell'Emilia Romagna, l'art. 8, comma 3, L.R. n. 10/1995 Marche e la recente L.R. n. 26/2014 del Friuli Venezia Giulia, all'art. 8.

### **Incentivi economici**

Dall'esame della legislazione regionale è emerso che le Regioni hanno, anche di recente, posto in essere specifiche leggi volte a favorire il processo di fusione tra Comuni prevedendo, in diversi casi, l'erogazione di incentivi e contributi finanziari aventi lo scopo di agevolare tale processo; a tali atti legislativi si aggiungono le leggi regionali che disciplinano l'istituto del referendum consultivo che rappresenta un passaggio obbligatorio per l'eventuale fusione.

Tra le Regioni che hanno previsto degli incentivi economici vi è la regione Piemonte che con l'art. 11, commi 4 e 5, della L.R. n. 11/2012 ha previsto che: "La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione degli incentivi finanziari, che sono assegnati in relazione alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero."

Gli incentivi finanziari sono erogati, per almeno un quinquennio, nella misura della media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli Comuni fusi, incrementata del cinquanta per cento".

La Regione Puglia ha previsto l'erogazione di contributi con L.R. n. 34/2014 e, in particolare, con l'art. 11 (incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) ha previsto che la Giunta regionale, nella ripartizione delle somme disponibili, debba tener conto di un ordine predeterminato di criteri preferenziali tra i quali la fusione dei Comuni risulta essere il principale.

Bisogna, inoltre, considerare che un passaggio fondamentale dell'iter procedimentale che conduce alla fusione è rappresentato dal referendum consultivo; al riguardo, una disciplina speciale è rinvenibile nella legislazione regionale, che ne regola le modalità di svolgimento, prevedendo, in taluni casi, quorum ed eventuali effetti vincolanti degli esiti referendari.

### **Consultazione referendaria**

Dall'analisi combinata delle leggi regionali sul procedimento legislativo di fusione e sulle specifiche discipline referendarie emerge che alcune regioni non hanno previsto alcun quorum partecipativo: pertanto il referendum è valido quale che sia la percentuale dei votanti interessati alla consultazione referendaria (cfr. Emilia Romagna, Lazio, Campania, Friuli-Venezia Giulia); in altri casi si è stabilito che il parere popolare su quanto sottoposto a

referendum sia favorevole qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto (cfr. Liguria, Molise). Nel Trentino Alto Adige il quorum partecipativo è stato così disciplinato: *«Ai fini della validità del referendum è necessaria la partecipazione al medesimo, in ciascun comune interessato, di almeno il 40 per cento degli elettori, non computando tra questi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero».*

In ogni caso, è previsto un quorum deliberativo, ossia la proposta è approvata a maggioranza dei voti validamente espressi da parte degli aventi diritto nei territori interessati dalla fusione. Nel Friuli-Venezia Giulia è, inoltre, previsto che, qualora il Consiglio comunale di uno dei Comuni coinvolti nella fusione abbia espresso parere contrario all'iniziativa, per l'approvazione del quesito sottoposto a referendum è necessario che in quel Comune la risposta affermativa raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi. Ancora più stringente è il quorum deliberativo in Liguria, ove per l'approvazione della proposta è richiesta la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascuno dei Comuni interessati. Analogamente la Lombardia, con l'art. 9, comma 4-bis, L.R. n. 29/2006, ha previsto che: *«La votazione si intende favorevole in caso di conseguimento, in ogni comune interessato, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi».*

Il Trentino Alto Adige con L.R. n. 16/1950 ha disposto che *«Il referendum si intende abbia dato esito negativo qualora per la formula sottoposta a votazione non sia stata raggiunta la percentuale di voti positivi di almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi».*

**Principali riferimenti normativi**

<b>Regione</b>	<b>Statuti regionali - L. R. sul procedimento legislativo di fusione</b>	<b>L.R. sulla disciplina del referendum</b>
<b>Abruzzo</b>	L.R. 1/2007 (statuto); L.R. 143/1997 (art. 9 e 10 contributi)	L.R. 44/2007 mod. dalla L. R. 55/2012
<b>Basilicata</b>	L.R. 350/1971 (statuto) - Non è stata approvata specifica normativa regionale per l'attuazione delle disposizioni legislative statali in materia.	L.R. 4/1973
<b>Calabria</b>	L.R. 15/2006	L.R. 29/2006; L.R. 34/1983 mod L.R. 3/2015
<b>Campania</b>	L.R. 6/2009 (statuto) come mod dalla L.R. 6/2014; L.R. 54/1974;	L.R. 1/1973
<b>Emilia Romagna</b>	L.R. 13/2005 (statuto); L.R. 24/1996	L.R. 44/1977
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	L.R. 5/2003; L.R. 1/2006; L.R. 26/2014; L.R. 18/2015 (art. 14 contributi);	L.R. 34/1999
<b>Lazio</b>	L.R.1/2004 (statuto); L.r. 30/1996	L.R. 62/2007
<b>Liguria</b>	L.R. 1/2005 (statuto) come mod. dalla L. 1/2015; L.R. 12/1994	L.R. 18/1980
<b>Lombardia</b>	L.R. 1/2008 (statuto); L.R. 29/2006	L.R. 14/2010
<b>Marche</b>	L.R. 1/2005 (statuto); L.R. 10/1995 (art 22. contributi per fusioni); L.R 25/2015	L.R. 19/1980
<b>Molise</b>	L.R. 10/2014 (statuto)	L.R. 44/2007 mod. dalla L. R. 55/2012
<b>P.A. Bolzano</b>	d.P.Reg. 1 febbraio 2015, n. 3/L	L.R. 35/1975
<b>P.A. Trento</b>	L.R. 29/1963	L.R. 25/1975
<b>Piemonte</b>	L.R. 1/2005 (statuto); L.R. 51/1992; L.R. 11/2012 (art.11 incentivi finanziari)	L.R. 27/1973
<b>Puglia</b>	L.R. 7/2004 (statuto) come mod. dalla L.R. 97/2012; L.R. 8/2013 e L.R. 44/2014; L.R. 26/1973; L.R. 34/2014 (art. 11 e 12 contributi)	L.R. 42/1993 mod. L.R. 23/2012 (contributi art.11)
<b>Sardegna</b>	L. costituzionale 3/1948 (statuto); l.r. 12/2005;	L.R. 13/1983
<b>Sicilia</b>	L. costituzionale 133/1946	L.R. 4/2010
<b>Toscana</b>	L.R. 11/2005 (statuto); L.R. 68/2011 (art. 64 contributi per fusioni ed incorporazioni)	L.R. 62/2007
<b>Trentino A.A.</b>	L.r. 11/2014	L.R. 5/2003; L.R. 18/2007; L.R. 19/2007
<b>Umbria</b>	L.R. 21/2005 (statuto); L.R. 18/2003 (art. 27 incentivi); L.R. 10/2015 (art.7 e 27 incentivi )	L.R 20/1957;
<b>Valle d'Aosta</b>	L. Cost. 26/2/1948 n° 4	L.R. 30/2000
<b>Veneto</b>	L.R. 1/2012 (statuto); L.R. 25/1992; L.R. 10/2015 (art. 7 incentivi finanziari)	L.R. 16/1950 mod L.R.6/1966 e 5/1978;

