

CAPITOLO 2

Le esigenze di riforma per i piccoli Comuni: dal superamento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali alla necessità di semplificazione degli oneri amministrativi e contabili. Il contributo del Tavolo tecnico-politico previsto dall'articolo 1, comma 2-ter del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 e le prospettive di riforma dell'ordinamento degli enti di area vasta

2.1. LE ESIGENZE DEL SUPERAMENTO DELL'OBBLIGO DI GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI DEI PICCOLI COMUNI

La disciplina ordinamentale degli Enti locali italiani è stata sovente interessata da riforme che hanno più volte ridisegnato l'assetto istituzionale di un territorio caratterizzato da diversità di carattere geografico ed esigenze legate alle peculiarità culturali ed etniche della popolazione.

Sin dalle prime leggi sull'unificazione del regno d'Italia era stata riscontrata l'estrema "polverizzazione" dei Comuni italiani (se ne contavano 7720 nel 1861, con una popolazione media di 2872 abitanti, rispetto al totale di 7914 Comuni censiti nel 2019, con una popolazione media di 7643 abitanti). Nel corso del tempo, pur rimanendo sostanzialmente invariato il numero complessivo dei Comuni, si è rilevata la tendenza ad una decisa "urbanizzazione"¹,

¹ Nel rapporto ISTAT *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, p. 9, consultabile in www.istat.it, "L'urbanizzazione viene in genere definita principalmente in relazione a due categorie interpretative: da un lato quella demografica, legata a fenomeni quali l'aumento della popolazione nelle aree definite urbane e la *proportion urban*, dall'altro quella territoriale, basata su indicatori quali il consumo di suolo, la diffusione e la concentrazione. Su queste due direttrici si è sviluppato gran parte del dibattito teorico che, nel tempo, ha cercato di definire, misurare e interpretare le dinamiche dell'urbanizzazione, dando luogo alle diverse accezioni con cui viene descritto l'urbano".

con lo svuotamento dei piccoli centri e l'aumento costante della popolazione delle grandi città. L'ISTAT ha recentemente rilevato come *"spesso l'urbanizzazione è stata associata al processo di trasformazione del territorio da rurale a urbano, allo sviluppo dei centri abitati e alla concentrazione della popolazione nelle aree urbane"*².

Il fenomeno dell'urbanizzazione riguarda anche i Comuni contermini con le grandi città, che divengono l'"hinterland" dei centri urbani maggiori. Non a caso, oggi, circa il 36% (1/3 del totale!) della popolazione italiana è residente nei Comuni che compongono il territorio delle 14 città metropolitane (10 delle Regioni a statuto ordinario, Cagliari e le tre città metropolitane della Sicilia). Il restante 64% della popolazione si divide tra i Comuni delle 76 Province delle Regioni a statuto ordinario, dei 6 liberi consorzi in Sicilia, delle 4 Province in Sardegna, delle 4 Province (a livello statistico) in Friuli Venezia Giulia, delle 2 Province autonome a Bolzano e Trento, della regione autonoma della Valle d'Aosta (che non è articolata in Province)³.

La maggioranza dei Comuni italiani sono di piccole dimensioni e in essi risiede una quota quasi marginale della popolazione (*vedi infra*). Ciò comporta, spesso, anche una minore capacità amministrativa di tali Comuni, dovuta al numero ridotto di dipendenti e delle risorse strumentali e finanziarie.

Per far fronte a tali problematiche, già nell'ordinamento pre-repubblicano è stato implementato il modello dell'associazionismo comunale, volto a consentire la messa in comune di personale e strutture per il perseguimento delle funzioni istituzionali e per la gestione dei servizi di interesse generale. Il modello di associazionismo comunale ha vissuto diverse stagioni: alcune caratterizzate dalla promozione di tale forma di collaborazione con finanziamenti statali e regionali, altre (quelle più recenti) caratterizzate dall'imposizione dell'obbligo di associazionismo per i piccoli Comuni; sino ad una recentissima sentenza della Corte costituzionale che ha definito i contorni della normativa vigente. Nel finire del 2018 il Legislatore statale ha tracciato un nuovo percorso per giungere ad un modello di associazionismo non più imposto dall'alto, ma frutto delle esigenze reali dei comuni interessati, sotto l'attenta regia degli enti di area vasta.

2.1.1. Genesi dell'esercizio associato obbligato delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni e nuove esigenze di autonomia: la sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33.

Una delle caratteristiche che connota l'assetto istituzionale degli Enti locali nel nostro Paese è la diffusa frammentazione comunale: secondo i dati Istat (rielaborati dall'Anci), al 1° gennaio 2019 i Comuni italiani sotto i 5.000 abitanti ammontano a 5.498, su un totale di

² *Ibidem*, p. 10.

³ Fonti: www.Comuniverso.it; www.provinceditalia.it.

7.914 (il 69,47% del totale) e in essi vive il 16,26 della popolazione italiana (9.815.233 abitanti su un totale di 60.359.546)⁴.

Il sottodimensionamento strutturale e la polverizzazione degli Enti locali, unitamente ai conseguenti costi dell'amministrazione, sono sovente stati oggetto di dibattito e hanno interessato il sistema amministrativo nazionale sin dall'unità d'Italia, tanto che già la l. 20 marzo 1865, n. 2248 "*Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*" prevedeva, all'art. 14 dell'allegato A, che "*i Comuni contermini che hanno una popolazione inferiore 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni*".

Numerosi processi di riforma hanno tentato, nella storia del Paese, di affrontare tale questione. Tuttavia, se fino agli anni '70 si privilegiava - a livello sia dottrinale che politico - come possibile rimedio quello degli accorpamenti tra Enti locali⁵, nel tempo è emersa, anche grazie alla progressiva affermazione del principio di differenziazione, l'esigenza di consentire ai Comuni di utilizzare forme di associazione e cooperazione che consentissero loro di mantenere un'autonoma soggettività giuridica.

Del resto "è sempre stata viva l'idea che il comune sia, come la famiglia, una cellula 'naturale' di organizzazione sociale (anzi la vicinanza del comune alle famiglie è uno dei tratti fisionomici dell'immagine storica del comune)"⁶ e, dopotutto, "*il concetto di frammentazione territoriale, in sé stesso considerato, non presenta necessariamente una connotazione negativa, tutt'altro: i piccoli Comuni sono infatti custodi di gran parte dei tesori, delle singole identità e delle diverse tradizioni italiane*"⁷.

In tale ottica, obiettivo della cooperazione intercomunale non è soltanto quello di ridurre, attraverso "*un'opera di ingegneria territoriale*"⁸ i costi di erogazione dei servizi; essa dovrebbe avere come conseguenza il miglioramento dell'organizzazione funzionale e della qualità dell'azione amministrativa e dei servizi, l'aumento degli investimenti pubblici e delle risorse per lo sviluppo locale, l'innalzamento della capacità delle amministrazioni di dare risposte ai cittadini e dunque, in definitiva, la crescita della fiducia di questi nei confronti delle istituzioni. L'obiettivo finale sarebbe, dunque, quello di consentire alle Comunità locali di godere realmente e fino in fondo dei diritti riconosciuti dalla Costituzione.

Nella storia delle gestioni associate, a partire dagli anni novanta, è possibile distinguere

⁴ Fonte: http://www.Comunivero.it/index.cfm?Piccoli_Comuni_sotto5000_ab&menu=590

⁵ Il R.D. n. 383/1934 ("*Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*") prevedeva, come unica modalità di associazione tra enti locali, la forma del consorzio tra Comuni e province.

⁶ R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, disponibile su <http://www.robortobin.it/>

⁷ G. C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

⁸ R. BIN, *ibidem*.

diverse stagioni, caratterizzate da profonde mutazioni dell'atteggiamento del legislatore⁹: una prima fase caratterizzata dall'unione di Comuni come fase transitoria verso la fusione; una seconda, contraddistinta da una logica di incentivazione economica; una terza, in cui ha prevalso il principio di obbligatorietà dell'associazionismo in un'ottica di riduzione dei costi. Infine, una quarta fase è stata recentemente avviata con l'istituzione (con d.l. 25 luglio 2018, n. 91, come convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108) presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate, tra l'altro, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni.

In tale fase si innesta l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019 che ha, sostanzialmente, minato il dogma dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni.

All'inizio degli anni '90, con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142) furono previsti, come strumenti per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli Enti locali, le convenzioni e le unioni di Comuni; queste ultime erano, tuttavia, prodromiche alla successiva fusione, entro dieci anni, pena il venir meno dell'unione stessa¹⁰. È stato rilevato come *"il vincolo di fusione è, peraltro, riconosciuto unanimemente come la causa del fallimento di questa parte della legge"*¹¹, poiché la natura ibrida di questa tipologia di unione ha generato forti resistenze da parte dei Comuni, che hanno preferito preservare la propria identità e autonomia utilizzando la forma, ritenuta meno impegnativa, della convenzione.

Il mancato decollo delle unioni spinse il legislatore a riformare il quadro normativo: con la l. 3 agosto 1999, n. 265, poi recepita nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli Enti locali, c.d. "TUEL"), l'istituto della fusione e quello dell'unione dei Comuni vennero separati, divenendo due distinti strumenti di "associazionismo".

La disciplina oggi vigente in materia di forme di aggregazione tra Enti locali deriva dal combinato disposto di una serie di norme, sia statali che regionali, succedutesi nel tempo. Il TUEL contiene le norme di base che regolamentano le modalità e le forme di associazionismo comunale. Ad esso si sono sovrapposti la c.d. "legge Delrio" (l. 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni") e altri decreti-legge e manovre di finanza pubblica.

⁹ S. MANESTRA, G. MESSINA, A. PETA, *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia*, in *Quaderni occasionali della Banca d'Italia*, 2018, disponibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/index.html>.

¹⁰ L'art. 26, co. 1 prevedeva che "in previsione di una loro fusione, due o più Comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi" e al co. 6: "entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta".

¹¹ S. IOMMI, *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, 2017.

L'unione di Comuni, definita dal co. 1 dell'art. 32 del TUEL quale "ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"¹², si affianca ad altre forme di aggregazione "forti" come le Comunità montane (artt. 27 e 28) e le Comunità isolate e di arcipelago (art. 29), insieme ad altre forme più "flessibili", ma meno stabili, ovvero le convenzioni (art. 30), i consorzi (art. 31) e gli accordi di programma (art. 34). La fusione, cui consegue la nascita di un nuovo comune, è infine disciplinata dall'art. 15 del TUEL¹³.

La volontà del legislatore di favorire l'associazionismo comunale, superando le resistenze incontrate nella fase introduttiva delle unioni, è resa evidente dalla reiterata previsione di incentivi economici, finalizzati a rendere il processo di collaborazione intercomunale desiderabile e attrattivo: nello stesso anno in cui veniva approvato il TUEL, l'art. 53 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) aumentavano i trasferimenti erariali agli Enti locali, destinandone esplicitamente una parte alle unioni di Comuni e alle Comunità montane per l'esercizio associato delle funzioni¹⁴. Le successive leggi finanziarie hanno messo a disposizione ulteriori risorse da parte dello Stato, le quali venivano inizialmente assegnate secondo le modalità previste con decreto del Ministro dell'interno n. 318/2000 recante "*ripartizione dei contributi spettanti ai Comuni, derivanti da procedure di fusione, alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane, svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali*", poi modificato dal d.m. n. 289/2004.

Successivamente, con l'intesa sancita in Conferenza unificata n. 873 del 28 luglio 2005, a decorrere dal 2006 le risorse finanziarie statali a sostegno dell'associazionismo tra Comuni, fatte salve quelle destinate all'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato (ad es. anagrafe e stato civile), sono state trasferite alle Regioni, le quali provvedono, secondo le rispettive discipline di incentivazione delle gestioni associate, alla concessione di contributi alle forme associative comunali. L'intesa integrativa sancita in Conferenza unificata con atto n. 936 del 1° marzo 2006 ha poi disciplinato i criteri per la ripartizione e l'assegnazione alle Regioni delle risorse finanziarie statali a sostegno dell'associazionismo intercomunale, nonché la concessione dei

¹² Analogamente, l'art. 1, co. 4, l. n. 56/2019 definisce le unioni come "enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza". Tuttavia la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50/2015, ha precisato che le 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 rispetto all'ente comune.

¹³ "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".

¹⁴ Già in precedenza, con l'art. 31 della l. 23 dicembre 1998, n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" "erano stati destinati "al finanziamento delle unioni e delle fusioni tra Comuni 10 miliardi di lire per il 1999, 20 miliardi di lire per il 2000 e 30 miliardi di lire per il 2001. Per le medesime finalità sono altresì destinate risorse pari a 3 miliardi di lire per ciascun anno del triennio 1999-2001".

contributi. Tale intesa specifica, tra l'altro, i requisiti cui devono attenersi le normative regionali¹⁵ e le modalità in base alle quali la Conferenza unificata individua le Regioni che, avendo adottato una disciplina conforme, possono partecipare al riparto delle risorse statali per l'anno di riferimento.

Le Regioni, all'interno del quadro normativo nazionale, hanno di conseguenza adottato "*politiche diverse finalizzate, di volta in volta, a favorire in misura più o meno diretta il percorso di unificazione comunale*"¹⁶.

Il quadro di riferimento è stato poi modificato, in maniera dirompente, da ulteriori interventi normativi che hanno ribaltato, per i Comuni di piccole dimensioni, i presupposti di flessibilità e volontarietà dell'associazionismo comunale. In seguito alla crisi economica, infatti, l'obiettivo del consolidamento dei conti pubblici è divenuto prioritario, con conseguente approvazione di una serie di interventi di *spending review* volti, tra l'altro, a ridurre i costi della politica nell'ambito degli enti territoriali. In particolare, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", all'art. 14, poi modificato dall'art. 19, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, ha individuato le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, 2° co., lett. p), Cost., disponendo inoltre l'obbligo, per Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane¹⁷, di esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, tali funzioni fondamentali ad esclusione della "*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*".

Il co. 30 del predetto articolo ha, inoltre, attribuito alle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3° e 4°, Cost., il compito di individuare, previa concertazione con i Comuni interessati, l'ambito territoriale ottimale e omogeneo per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali, secondo i principi di effi-

¹⁵ L'art. 3 dell'Intesa prevede i seguenti requisiti per la gestione regionale delle risorse statali:

- non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni e a Comunità montane;
- siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane;
- siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'associazionismo dei piccoli Comuni;
- sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale della forma associata;
- sia prevista la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento.

¹⁶ Ifel Fondazione Anci, *Atlante dei piccoli Comuni 2015*.

¹⁷ L'art. 16, co. 1, d.l. n. 138/2011, conv. con modif. dalla l. n. 148/2011, aveva inoltre previsto che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitassero "obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni" cui si sarebbe applicata una disciplina parzialmente diversa da quella dell'art. 32 TUEL. Tali forme di unione erano state poi rese facoltative dal d.l. n. 95/2012, conv. con modif. dalla l. n. 135/2012. Infine, la disposizione è stata abrogata dalla legge Delrio.

cacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. Ne è conseguita l'emanazione di "numerosi provvedimenti legislativi regionali non sempre omogenei tra loro. Ciò ha comportato una frammentazione del quadro normativo vigente, avvicinando l'esperienza italiana a quella tedesca, rispetto all'alternativo modello francese, caratterizzato da una maggiore centralizzazione della regolamentazione. Su tale assetto ha, inoltre, inciso l'evoluzione degli orientamenti della Corte costituzionale sulla competenza a legiferare in tema di gestione associata di funzioni, progressivamente accentrandola in capo allo Stato, in luogo delle Regioni"¹⁸.

Il co. 31-bis dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 (introdotto dal citato d.l. 6 luglio 2012, n. 95) ha disposto inoltre che le convenzioni abbiano durata almeno triennale, ma che il mancato conseguimento, alla scadenza di tale periodo, di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione abbia come conseguenza per i Comuni interessati l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di Comuni.

I commi successivi, più volte modificati ed integrati, hanno previsto inoltre una serie di scadenze per l'attuazione delle predette disposizioni, nonché poteri sostitutivi in caso di infruttuoso decorso dei termini previsti.

Va evidenziato, infatti, come il decreto-legge citato, nella sua formulazione originaria, prevedesse una tempistica molto serrata, disponendo che: "i Comuni assicurano comunque il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 26 a 30 del presente articolo entro il termine individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per la semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni".

Successivamente, è stato ritenuto opportuno rivedere l'impianto normativo, prorogandone ripetutamente i termini per l'attuazione (da ultimo, al 31 dicembre 2019). Ciò è dovuto, da un lato, alle difficoltà di attuazione della normativa, evidenziate in numerose sedi anche dall'Anci¹⁹, dall'altro, ad un nuovo orientamento del legislatore che ha sviluppato, nel tempo, un diverso approccio alla questione del riordino istituzionale degli Enti locali, non più rivolto unicamente al risparmio per il bilancio pubblico, bensì tenendo conto anche dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità, efficacia ed efficienza della prestazione.

La l. n. 56/2014, che ha comportato un ripensamento complessivo dell'architettura degli Enti locali finalizzato a costruire un nuovo sistema di *governance* territoriale, ha introdotto, tra l'altro, norme volte a incentivare unioni e fusioni di Comuni, con l'intento di perseguire la valorizzazione del comune come ente esponenziale della Comunità locale attraverso il

¹⁸ S. MANESTRA, G. MESSINA, A. PETA, *cit.*

¹⁹ D'altro canto, come sottolinea S. IOMMI, *cit.* "La continua posticipazione del vincolo, di solito a ridosso della scadenza di quello precedente, viola uno dei principi fondamentali su cui si basano gli Stati moderni, quello della certezza del diritto e giustifica da parte degli amministratori locali una strategia di attendismo e di resistenza al cambiamento".

potenziamento della collaborazione intercomunale e il superamento della frammentazione territoriale.

Attenta dottrina ha osservato come, nelle intenzioni della legge Delrio, *"l'Unione – a differenza della convenzione – rappresenta chiaramente il modello organico, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative. Solo in questo modo i Comuni, soprattutto se di modeste dimensioni, potrebbero assumere quella reale valenza di enti di amministrazione generale e di prossimità che compete loro. D'altra parte, l'Unione, in quanto luogo istituzionale di sintesi degli interessi degli enti di base, dovrebbe costituire, nelle intenzioni del legislatore, anche la soluzione strategica ed ottimale per realizzare al meglio la compenetrazione e l'integrazione tra livelli territoriali avute di mira con la legge 56"*²⁰.

Tra le innovazioni più rilevanti si segnalano: la previsione, in aggiunta alle funzioni fondamentali già previste, di altre funzioni che i Comuni possono esercitare ora anche in forma associata (funzioni di responsabile anticorruzione e per la trasparenza, di revisione, di valutazione e di controllo di gestione); l'individuazione del limite demografico minimo delle unioni e convenzioni; la previsione che il numero dei componenti il consiglio sia demandato allo statuto dell'unione; l'introduzione della figura del segretario dell'unione; modifiche al contenuto e alle modalità di approvazione dello statuto; la previsione che tutte le cariche siano esercitate a titolo gratuito; l'abolizione dell'unione "speciale" per i Comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni; la possibilità che Stato e le Regioni, secondo le proprie competenze, possano attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di Comuni.

La medesima legge ha, inoltre, introdotto diverse misure agevolative e organizzative per incentivare il ricorso alle fusioni e introdotto una nuova modalità di fusione di Comuni per incorporazione²¹.

Si evidenzia, altresì, che l'art. 4, co. 4-ter, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (conv. con l. 6 agosto 2015, n. 125), ha stabilito come *"ai fini di quanto previsto dal comma 89 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, ove le Regioni prevedano, con propria legge, ambiti territoriali comprensivi di due o più enti di area vasta per l'esercizio ottimale in forma associata tra loro di funzioni conferite alle Province, gli enti interessati possono, tramite accordi e d'intesa con la regione, definire le modalità di detto esercizio anche tramite organi Comuni"*, in tal modo rafforzando il ruolo delle Regioni come attori nella definizione degli ambiti territoriali di area vasta.

Parallelamente, le leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016 hanno previsto ulteriori incentivi per i Comuni in caso di esercizio in forma associata delle proprie funzioni fonda-

²⁰ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it* n. 7/2019.

²¹ E infatti "è soprattutto a partire dal 2014 che l'Italia ha conosciuto quell'inversione di tendenza nell'incremento del numero dei Comuni (arrivati nel 2001 a 8.101), che li porterà a scendere per la prima volta nella storia della Repubblica al di sotto della soglia degli 8.000. Tra il 2014 e il 2018 sono stati infatti istituiti 93 nuovi Comuni, per un totale di 222 Comuni soppressi, concentrati prevalentemente nelle aree interne del Paese"; *Ibidem*.

mentali ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 (sblocco del *turn over*, deroghe al patto di stabilità, ulteriori contributi statali).

Sulla materia è intervenuto, infine, a dimostrazione di un mutato orientamento verso l'obbligatorietà *tout court* delle gestioni associate, l'art. 1, d.l. 25 luglio 2018, n. 91 (conv. con l. 21 settembre 2018, n. 108) il quale, al co. 2-*ter*, ha previsto l'istituzione, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un "*tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate [...] al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni [...]*"²².

Nello stesso periodo anche la Corte costituzionale, con la sentenza "additiva" di accoglimento n. 33/2019, è intervenuta sull'obbligatorietà delle gestioni associate, decidendo sull'ordinanza n. 1027/2017 del Tar Lazio, che dubitava della legittimità di alcuni aspetti della disciplina statale in materia²³.

La Consulta, pur conservando l'impianto legislativo avviato a partire dal d.l. n. 78/2010, ha non solo introdotto un temperamento dell'obbligatorietà di forme associative per i piccoli Comuni, ma ha anche richiamato il legislatore alla necessità di una ridefinizione delle funzioni fondamentali che sia realmente finalizzata all'obiettivo di consentire ai piccoli Comuni di soddisfare le esigenze dei cittadini.

La Corte, infatti, dopo aver ricondotto l'intervento statale incidente sull'autonomia degli enti territoriali nell'alveo della potestà statale concorrente in materia di "*coordinamento della finanza pubblica*" e aver valutato come infondate diverse questioni sollevate dal giudice *a quo*, ha ritenuto parzialmente fondate le censure relative "*al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza*", dichiarandolo "*illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento*".

La pronuncia è particolarmente interessante in quanto, in più parti sollecita il legislatore ad uscire da una logica "congiunturale" e ad adottare interventi strutturali, nel rispetto delle autonomie.

²² V. paragrafo 2.2.1

²³ Il Tar del Lazio, a seguito del ricorso di alcuni Comuni campani e di Asmel (Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali) aveva dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26-31, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto: a) con l'art. 77, comma 2°, Cost., in relazione alla carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza; b) con gli artt. 3, 5, 95, 97, 117, comma 6°, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per violazione dell'art. 117, comma 1°, Cost. con riferimento all'art. 3 della Carta Europea dell'autonomia locale; c) con l'art. 133, comma 2°, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e gli artt. 114 e 119 Cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali.

Ad avviso della Consulta, infatti, *"la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali"* è caratterizzata da *"un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina"*. L'obbligatorietà si impone, infatti, anche a casi *"in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità"*.

Anche l'*"estenuante numero di rinvii dei termini originariamente previsti"* dalla disposizione, che coprono *"un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma"*.

Un forte monito viene anche dall'osservazione secondo cui le funzioni fondamentali continuano ad essere definite con provvedimenti di urgenza che evidenziano la *"prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali"*, relegando un *"aspetto essenziale dell'autonomia municipale"* a *"mero effetto riflesso di altri obiettivi"*, quali il federalismo fiscale e la *spending review*.

"Una «fisiologica dialettica»", prosegue la sentenza n. 33/2019, *"improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale"*.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi".

La pronuncia invita infine il legislatore a guardare agli interventi di tipo organico che in altri ordinamenti europei (Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda) sono stati attuati con successo per superare il problema della polverizzazione dei Comuni.

In conclusione, per il futuro l'auspicio sembra essere quello di unioni e fusioni che siano frutto di decisioni ponderate e condivise, in cui lo Stato centrale, più che imporre obblighi necessitati da condizioni contingenti, può e deve svolgere una mirata attività di accompagnamento culturale, formativo e istituzionale nei confronti degli Enti locali.

Del resto, come già evidenziava il documento conclusivo dell'*Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali* della Commissione affari co-

stituzionali della Camera, approvato nella seduta del 28 novembre 2016²⁴ *"soltanto attraverso uno sviluppo concreto delle forme associative sovracomunali sarà possibile per i piccoli Comuni raggiungere auspicati livelli di adeguatezza territoriali/demografici e gestionali e vedersi garantiti quegli spazi di autonomia, senza che si sottraggano a essi le competenze di cui sono titolari in base alla Costituzione per rimetterle ad altri livelli di governo del territorio. Le unioni di Comuni, dunque, non vanno viste soltanto come un obbligo del legislatore, ma come un'opportunità offerta ai Comuni di crescere in maniera virtuosa, essere maggiormente competitivi, di superare attraverso la forma associativa comunale i rispettivi punti di debolezza, trasformandoli in punti di forza capaci di divenire, per i cittadini e le imprese, interlocutori privilegiati nelle politiche di sviluppo e di miglioramento complessivo della qualità della vita di ognuno"*.

2.2. ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO: DALL'ESERCIZIO ASSOCIATO OBBLIGATORIO DELLE FUNZIONI COMUNALI ALLA PROMOZIONE DI UN ASSOCIAZIONISMO COMUNALE "A GEOMETRIA VARIABILE". LE PROPOSTE EMERSE NELL'AMBITO DEL TAVOLO TECNICO-POLITICO DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 2-TER DEL D.L. N. 91/2018.

Le linee guida per la definizione di un percorso di riforma che dovrà condurre al prossimo modello di associazionismo comunale sono in corso di definizione nell'ambito di un tavolo tecnico-politico costituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (d'ora in avanti, "Conferenza").

2.2.1. Un nuovo percorso di riforma: il contributo del Tavolo tecnico-politico costituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali

L'articolo 1, comma 2-ter del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, come introdotto dalla legge di conversione 21 settembre 2018, n. 108, ha previsto l'istituzione, presso la Conferenza, di un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni (d'ora in avanti, "Tavolo").

L'istituzione del predetto Tavolo è frutto dell'esigenza, più volte manifestata dai rappresentanti delle autonomie locali nelle sedute della Conferenza e sottoposta all'attenzione del Governo, di una riforma organica dell'ordinamento degli Enti locali, dopo il referendum costi-

²⁴ Consultabile in www.camera.it.

tuzionale del 4 dicembre 2016²⁵ che ha respinto il testo di legge costituzionale approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, il quale recava modifiche alla parte seconda della Costituzione.

Nel testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento, ma "cassato" dal referendum popolare (votarono il 65% degli aventi diritto e il "NO" prevalse per il 59%) le Province avrebbero dovuto essere espunte dal novero degli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), in continuità con la riforma già avviata dalla c.d. "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56)²⁶, che aveva "inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione"²⁷, classificando Città metropolitane e Province come "enti di area vasta".

La mancata attuazione della citata riforma costituzionale ha lasciato sostanzialmente incompleto il processo riformatore avviato con la legge n. 56/2014, facendo permanere in una sorta di "limbo istituzionale" la disciplina degli enti di area vasta.

È stato, dunque, proprio in seno alla Conferenza che il dibattito sulla necessità di un adeguamento ordinamentale degli Enti locali ha reso possibile la costituzione di un tavolo di confronto tra Governo e rappresentanti delle autonomie locali volto a definire i principi guida di un possibile percorso di riforma che affrontasse anche la definizione di un nuovo modello di associazionismo comunale e la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Già nella seduta della Conferenza del 27 marzo 2018, il rappresentante dell'Unione delle Province d'Italia – UPI, aveva rappresentato l'esigenza di costituire un tavolo politico con il Governo al fine di individuare interventi normativi specifici che potessero sanare alcune discordanze tra la legge n. 56/2014 e il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi

²⁵ Il testo del quesito referendario era il seguente: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?"

²⁶ Come è possibile evincere dal dossier *Città metropolitane e province*, del Servizio studi della Camera dei deputati, 24 aprile 2019, consultabile in www.camera.it, "La riforma degli enti locali effettuata con la legge 56/2014 ha ridefinito le funzioni e le modalità di elezione degli organi provinciali ed ha istituito le città metropolitane, il cui sindaco è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale – sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è seguito per il consiglio nelle città metropolitane. L'assemblea dei sindaci, per le province, e la conferenza metropolitana, per le città metropolitane, sono composte dai sindaci dei Comuni dell'ente. La riforma ha inciso anche sul personale delle province, interessato da alcune disposizioni di riordino. Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che hanno ridimensionato le risorse del Fondo di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute – stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente". Per un maggiore approfondimento è possibile consultare il dossier *Enti locali: ordinamento e funzioni*, del Servizio studi della Camera dei deputati, 2 agosto 2018, consultabile in www.camera.it.

²⁷ Corte costituzionale, sentenza 26 marzo 2015, n. 50.

sull'ordinamento degli Enti locali – d'ora in avanti "TUEL"). A tale appello si era associato il rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani – ANCI.

Successivamente, nella seduta della Conferenza del 21 giugno 2018, il Presidente di UPI ha auspicato *"una revisione della legge n. 56 del 2014 o, ancora meglio, del Testo Unico degli Enti locali, che regola l'ordinamento generale dell'ordinamento degli Enti locali"*. L'orientamento dei rappresentanti degli Enti locali in Conferenza è stato sempre nel senso di ricondurre nell'alveo del TUEL la disciplina organica delle autonomie locali, soprattutto all'indomani della mancata riforma costituzionale del 2016.

Inoltre, nella seduta della Conferenza del 26 luglio 2018, il Presidente dell'UPI ha ribadito la richiesta di un intervento riformatore dell'assetto degli Enti locali, rappresentando la *"necessità di un superamento della normativa attualmente vigente che disciplina le Province"*, apprezzando la volontà governativa di valutare una loro riconduzione all'interno del TUEL. In tale sede, il Presidente UPI ha, altresì, ribadito la necessità di *"una revisione della legge Delrio (n. 56/2014) che presenta punti critici, quali quelli concernenti i disallineamenti sul piano della governabilità: un Presidente con un Consiglio diverso da quello che lo ha eletto, con possibile diversa maggioranza e sostanziale ingovernabilità dell'ente su atti fondamentali come l'approvazione del bilancio"*.

La previsione della costituzione di un Tavolo appositamente istituito per definire le linee guida finalizzate all'avvio di un processo riformatore di alcuni fondamentali profili organizzativi e funzionali degli Enti locali, è stata inserita in sede di conversione del citato d.l. n. 91/2018. Il Parlamento ha fatto, dunque, proprie le sollecitazioni emerse in sede di Conferenza, che si conferma sempre più "luogo elettivo" per favorire il dialogo e il confronto tra Stato ed autonomie locali.

Il Tavolo è stato ufficialmente istituito presso la Conferenza con l'atto della medesima n. 538 dell'8 novembre 2018. Successivamente, il Ministro dell'interno, in qualità di Presidente della Conferenza²⁸, ha disciplinato con proprio decreto²⁹ l'organizzazione e il funzionamento del Tavolo.

Il Tavolo, presieduto dal Ministro dell'interno o da un suo delegato, è attualmente, così composto:

- a) Ministro dell'economia e delle finanze o un suo delegato;
- b) Ministro per gli affari regionali e le autonomie o un suo delegato;
- c) Ministro per la pubblica amministrazione o un suo delegato;
- d) Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) o un suo delegato;
- e) Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) o un suo delegato.

Alle sedute del Tavolo partecipano, altresì:

- a) il Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno;
- b) il Ragioniere Generale dello Stato;
- c) il Capo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

²⁸ A seguito della delega ricevuta dal Presidente del Consiglio dei Ministri con dPCM 19 giugno 2018.

²⁹ In data 29 novembre 2018.

- d) il Capo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- e) Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'interno;
- f) Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze;
- g) il Segretario generale dell'ANCI;
- h) il Direttore generale dell'UPI.

I predetti soggetti possono delegare propri rappresentanti titolari di poteri decisionali.

Alle sedute del Tavolo o dei gruppi di lavoro, in considerazione degli argomenti trattati, possono essere invitati a partecipare rappresentanti di altre amministrazioni pubbliche e associazioni del settore.

La composizione "mista" di Autorità politiche e tecnici delle amministrazioni centrali e delle associazioni di rappresentanza delle autonomie locali, è volta a garantire l'assunzione di decisioni da parte dell'organismo che possano da subito rappresentare una sintesi tra le indicazioni dell'indirizzo politico e le necessità attuative di tali precetti.

Alla data del 30 settembre 2019 il Tavolo non ha ancora concluso i propri lavori. I componenti del Tavolo hanno condiviso i contenuti delle linee guida in materia di superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni e di quelli in materia di semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, mentre è ancora in corso la discussione sul tema della riforma dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane.

Le linee guida che saranno approvate dal Tavolo e ratificate formalmente in sede di Conferenza, costituiranno un utile parametro per l'avvio del percorso normativo di riforma dell'assetto ordinamentale degli Enti locali. Esse costituiranno indicazioni di principio per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano.

2.2.2. Le proposte in materia di associazionismo comunale emerse nell'ambito del Tavolo

Nelle prime riunioni del Tavolo è stato affrontato il tema del superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni dei piccoli Comuni. È stato da subito evidenziato come l'attuale quadro normativo e finanziario di riferimento prevede una serie di competenze e di responsabilità a carico dei Comuni che impongono una ridefinizione degli strumenti per la gestione associata delle funzioni, modalità collaborativa che consente anche ai piccoli Comuni di poter far fronte ai numerosi adempimenti di legge ai quali sono tenuti e a garantire adeguati livelli dei servizi pubblici.

In particolare, tutti i componenti del Tavolo hanno rilevato la necessità del superamento dell'obbligatorietà della gestione associata, del criterio dei limiti e delle soglie demografiche a favore di percorsi e di processi condivisi tra gli Enti locali, in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia dei Comuni.

L'imposizione dell'obbligo di associazionismo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, previsto dal d.l. n. 78/2010, è fondato sull'assunto che *"la cooperazione intercomunale è tradizionalmente vista come strumento per conseguire un maggiore grado di efficienza della spesa pubblica rimediando agli svantaggi causati da un'eccessiva frammentazione territoriale dei governi locali"*³⁰. In realtà, la "standardizzazione" dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, così come definite nell'art. 14 del d.l. n. 78/2010³¹, *"non rappresenta un modello idoneo per tutte le funzioni comunali, estremamente eterogenee e diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala"*³². Peraltro, le differenti conformazioni dei territori e le peculiarità delle diverse Comunità di riferimento, hanno fatto sì che l'imposizione per legge dell'associazionismo comunale abbia condotto ad un'attuazione "a macchia di leopardo" sul territorio nazionale di tale modalità di collaborazione interistituzionale³³. L'aver sostanzialmente desunto l'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni dalle voci del bilancio degli enti non è stato sufficiente ad esplicitare la reale "mappatura" delle competenze dell'ente. Sovente, infatti, in una stessa "funzione fondamentale" si celano una serie di "sotto-funzioni" che non possono tutte essere necessariamente (o, convenientemente) svolte in forma associata³⁴.

³⁰ S. MANESTRA, G. MESSINA, A. PETA, *L'Unione (non) fa la forza?*, cit., p. 17. A seguito dell'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali del 2016 "è stato rilevato come gli ultimi due referti della Corte dei conti sulla finanza territoriale fatti nel 2014 e nel 2015 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. Inoltre, le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le gestioni associate obbligatorie e le frequenti modifiche legislative (variando le funzioni associate, le soglie relative alla popolazione degli interessati e le modalità procedurali) costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione della normativa di settore. Questo necessiterebbe probabilmente di aggiustamenti rivolti a una maggiore semplificazione ed a più efficaci forme di incentivazione finanziaria, ad esempio da collegare al risultato concretamente conseguito in termini di risparmi di spesa, ovvero di un'approfondita analisi delle criticità e delle resistenze riscontrate alle politiche di associazionismo forzato".

³¹ Sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale. l-bis) i servizi in materia statistica.

³² *Ibidem*.

³³ Una rappresentazione dell'associazionismo comunale italiano (obbligatorio e facoltativo) è stata fornita dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel Rapporto 2015, p. 113 ss., disponibile in www.conferenzastatocitta.it.

³⁴ Si pensi all'estrema eterogeneità della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo, oppure della funzione relativa all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale.

Le principali richieste di ANCI e UPI

Nell'ambito del Tavolo, l'ANCI e l'UPI hanno rappresentato, in particolare, la necessità di superare l'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni, così come previsto dal d.l. n. 78/2010, ad eccezione di alcune funzioni che richiedono necessariamente forme di cooperazione per un loro esercizio adeguato nell'interesse delle Comunità (segnatamente, quelle relative alle funzioni di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi e quelle relative alla progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini) e di rimuovere i limiti demografici previsti dalla normativa vigente per la costituzione di forme associative.

L'esigenza principale desumibile da quanto rappresentato dai referenti delle autonomie locali è quella di assicurare una pianificazione (almeno con orizzonte triennale), a livello di area vasta, di ambiti territoriali ottimali in cui realizzare le forme associative di gestione delle funzioni comunali, secondo modalità gestionali da promuovere con forme di incentivazione, ma prevedendo anche ipotesi di disincentivazione per quei Comuni che recedono dalle forme associative prima della scadenza definita per le stesse.

La promozione dell'associazionismo comunale non dovrebbe, comunque, rivelarsi come un effetto di penalizzazione per i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti che attuino processi di gestione associata e già usufruiscano di forme di incentivazione previste per i piccoli Comuni. La legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni" prevede, infatti, specifici programmi di finanziamento per i Comuni con meno di 5000 abitanti (classificati dalla legge come "piccoli Comuni") che rispondano a determinati criteri (prevedendo specificatamente la possibilità di accedere a tali interventi anche da parte dei Comuni montani appartenenti alle unioni – obbligatorie – previste dall'art. 14, comma 28 del d.l. n. 78/2010)³⁵.

³⁵ Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge n. 158/2017, "I piccoli Comuni possono beneficiare dei finanziamenti [...] qualora rientrino in una delle seguenti tipologie: a) Comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) Comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) Comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) Comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; e) Comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) Comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di Comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) Comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato; h) Comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g) (in tal caso, i finanziamenti [...] sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni); i) Comuni appartenenti alle unioni di Comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o Comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate; l) Comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta; m) Comuni istituiti a seguito di fusione; n) Comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147".

La bozza di linee guida condivisa in materia di associazionismo comunale licenziata dal Tavolo

La discussione in seno al Tavolo ha condotto alla convinzione che l'associazionismo comunale abbia bisogno di un'efficace pianificazione, alla quale devono poter partecipare tutti i livelli di governo coinvolti, al fine di pervenire alla realizzazione di formule organizzative "a geometria variabile".

Grazie all'apporto di tutti i partecipanti al Tavolo, si è giunti alla condivisione di una prima bozza di linee guida in materia di associazionismo comunale. Hanno espresso le proprie considerazioni (anche critiche) i rappresentanti delle Regioni (come si vedrà *infra*).

La convinzione comune dei componenti del Tavolo è quella che si debba superare l'obbligo generalizzato di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni. In tal senso, la sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale aiuta ad orientare il percorso riformatore verso un associazionismo comunale non imposto dallo Stato, ma rispettoso delle esigenze di autonomia dei Comuni e rispondente a canoni di effettiva convenienza non solo economica ma anche di efficientamento dei servizi.

L'obbligo di collaborazione interistituzionale dovrebbe, comunque, permanere per quelle funzioni (già, peraltro, disciplinate da normative di settore) che richiedono necessariamente un'organizzazione strutturata degli interventi a livello statale (pianificazione degli interventi di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; progettazione e gestione locale dei servizi sociali).

La razionalità dei percorsi aggregativi dei Comuni dovrebbe rispondere a logiche di effettiva convenienza (non solo economica, ma anche e soprattutto funzionale) per gli enti interessati. In tal senso, sarebbe necessario rimuovere le soglie demografiche dei Comuni che possono associarsi, ciò anche al fine di consentire maggiore sinergia tra i Comuni medio/piccoli e quelli più grandi. Dovrebbero essere i contesti economico-sociale, culturale e territoriale ad essere assunti quali parametri per consentire la realizzazione di collaborazioni istituzionali realmente improntate alle necessità degli Enti locali che decidono di aderirvi. Anche le soglie demografiche minime stabilite dalla legge per la costituzione di enti associativi (ad es., unioni e consorzi) e per la sottoscrizione di convenzioni, possono rivelarsi un elemento ostativo all'aggregazione di forme di collaborazione di dimensione più contenuta.

Nella bozza di linee guida sull'associazionismo comunale condivisa dal Tavolo è emerso come le singole funzioni fondamentali individuate dalla legge contengano al proprio interno una serie di attività/servizi che non sempre il comune intende svolgere in forma associata o che non sarebbe conveniente o funzionale svolgere in tale modalità. Si potrebbe, in tal senso, prevedere la gestione in forma associata anche solo di una "parte" dei servizi e delle attività che fanno capo ad una funzione fondamentale, purché venga garantita la gestione unitaria di tali servizi e/o attività. Dal punto di vista delle forme di incentivazione si potrebbe, comunque, privilegiare la gestione associata dell'intera funzione fondamentale.

Il tema più discusso nell'ambito del Tavolo, con riguardo all'associazionismo comunale, è stato quello della pianificazione degli ambiti territoriali e delle modalità di associazionismo, da realizzarsi a livello locale, sulla base di una cornice normativa statale. I componenti del

Tavolo hanno convenuto sul fatto che dovrebbero essere le Assemblee dei sindaci o le Conferenze metropolitane, su proposta dei sindaci interessati, a definire un piano pluriennale (di durata almeno triennale) per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento dell'esercizio associato delle funzioni comunali, sentite le Regioni che dovrebbero esprimere pareri e osservazioni su tali atti di pianificazione. Ogni ambito territoriale di riferimento individuato nei piani triennali definiti dagli enti di area vasta, dovrebbe individuare le funzioni comunali o le singole attività e servizi ad esse riconducibili, da gestire in forma associata, nonché le forme associative più adatte per la loro gestione (unione, consorzio, convenzione) e la loro durata minima. Al fine di garantire la buona riuscita della forma associativa, dovrebbe essere individuato preventivamente anche il fabbisogno di personale e le risorse finanziarie e strumentali occorrenti.

La convenienza all'associazionismo per i Comuni dovrebbe essere promossa da un sistema d'incentivi definiti dallo Stato, che le Regioni hanno la possibilità di integrare (come, peraltro, già avviene ora, secondo modalità assunte, però, come "troppo rigide" e bisognose di maggiore elasticità a livello locale). A tale sistema promozionale dovrebbe potersi affiancare un meccanismo di disincentivazione per quei Comuni che recedono prima del tempo dalle forme associative alle quali hanno aderito, così da consentire stabilità a tali forme associative, che possono dispiegare i propri effettivi positivi sulla gestione di funzioni e servizi solo dopo un certo periodo di tempo. La stabilità delle forme associative può consentire la realizzazione di economie di scala e l'inverarsi di buone pratiche che potrebbero anche condurre alla fusione dei Comuni interessati.

Il sistema di programmazione dell'associazionismo da parte degli enti di area vasta dovrebbe poter essere assicurato da meccanismi di sostituzione in caso di inerzia tanto di Province e Città metropolitane in ordine all'adozione degli atti di pianificazione, quanto nei confronti dei Comuni che hanno aderito alle forme di associazionismo, ma non hanno dato effettivo corso all'adesione. Nel primo caso, si è ipotizzato che debbano essere le Regioni ad esercitare un potere sostitutivo (previa diffida del prefetto competente), ove l'Assemblea dei Sindaci o la Conferenza metropolitana non adottino il piano, o non lo facciano nei tempi stabiliti. Nella seconda ipotesi, se singoli Comuni non rispettano i contenuti del piano, dovrebbe poter essere il prefetto a diffidare gli stessi alla realizzazione del piano entro un determinato termine, scaduto il quale dovrebbe provvedere esso stesso direttamente ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti dei Comuni inadempienti.

In ordine alle modalità d'incentivazione delle forme di associazionismo comunale, i componenti del Tavolo sono stati concordi nel ritenere che dovrebbe essere il legislatore nazionale a disciplinare l'incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni comunali, secondo criteri di premialità riferiti a parametri quali: la tipologia e la stabilità temporale della forma associativa; il numero e il tipo di funzioni e servizi svolti in forma associata; il numero dei comuni aderenti; la dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa. Gli incentivi volti a promuovere le forme di associazionismo dovrebbero poter essere revocati per quei Comuni che recedono anticipatamente a tali forme o che disattendano gli impegni assunti

(ipotizzando anche modalità di vere e proprie penalizzazioni, al fine di scoraggiare il distacco dalle unioni o il venir meno dalle convenzioni, evenienze spesso legate a logiche politiche più che a ragioni di effettiva convenienza economica o amministrativa). Le singole Regioni potranno continuare ad intervenire, prevedendo forme integrative di incentivi.

I percorsi di associazionismo comunale dovrebbero poter essere, inoltre, adeguatamente sostenuti da iniziative di formazione e di riqualificazione del personale, unitamente alla facilitazione dell'avvalimento del personale medesimo da parte dei comuni interessati.

Infine, nella bozza di linee guida in materia di associazionismo licenziata dal Tavolo è stata esplicitata la necessità di un costante monitoraggio dell'attuazione di quella che sarà la nuova disciplina dell'associazionismo comunale, ciò al fine di monitorare e verificare la coerenza delle forme associative costituite ed eventuali criticità riscontrate, anche grazie alle segnalazioni delle Province e delle Città metropolitane. L'ipotesi è quella di costituire un Osservatorio nell'ambito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che possa riunirsi almeno due volte l'anno per verificare il grado di attuazione delle nuove indicazioni in materia di associazionismo comunale.

I componenti del Tavolo hanno, dunque, individuato in un nuovo modello di associazionismo comunale "a geometria variabile" (secondo una logica già riscontrata in alcune esperienze regionali e propugnata da amministratori locali e studiosi del settore³⁶) la scelta più idonea a garantire l'efficiente esercizio delle funzioni comunali e la razionale gestione dei servizi pubblici locali. La "variabilità" di tale modello sarebbe data dalle esigenze territoriali e socio-economiche dei comuni interessati dai processi associativi, nell'ambito di una cornice

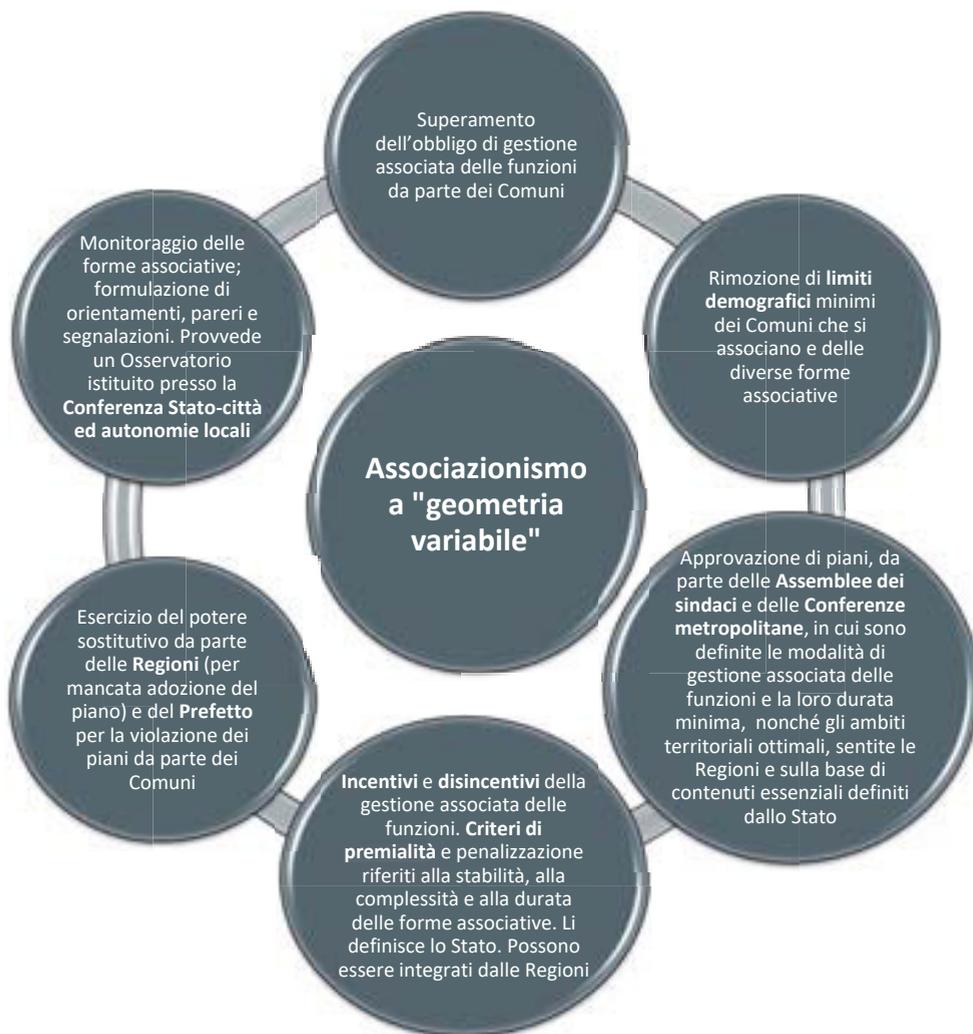
³⁶ La "geometria variabile" può essere intesa tanto nell'esercizio associato diversificato di funzioni diverse (o anche di singole "sotto-funzioni", quanto nella possibilità di progettare tipologie di associazionismo in maniera distinta nei diversi territori facenti capo alle aree vaste. E. BORTOLAZZI, *L'associazionismo comunale in Lombardia: libertà di adesione e pluralità delle forme*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Padova, 2017, p. 70, ricorda come già nella legge della Regione Lombardia n. 19/2008 sia disciplinato il concetto di "geometria variabile". L'A. rileva come "sotto il profilo organizzativo questa forma di collaborazione intende realizzare una sorta di 'rete': le 'zone omogenee' costituiscono network di Comuni a dimensione variabile in relazione alle caratteristiche territoriali, ma comunque idonee a garantire sia la sostenibilità economica-organizzativa delle funzioni o del servizio, sia la coesione territoriale. In tal senso, ogni Comune dovrebbe poter partecipare ad un'unica 'zona omogenea". S. IOMMI, *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, Studi e approfondimenti Irpet, 2017, p. 24, ha rilevato come nell'attuale gestione associata delle funzioni comunali "resta il problema degli assetti a geometria variabile (ogni Comune decide con quanti e quali funzioni partecipare all'Unione, per cui nell'ambito dello stesso ente associato c'è chi partecipa con una funzione, e chi con più di una) e del fatto che solo di rado le gestioni associate riguardino funzioni sostanziali, come pianificazione territoriale e amministrazione generale (uso strumentale delle gestioni associate)". G. BERTAGNA, *La gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni dopo la legge Delrio (n. 56/2014) e il decreto-legge 90/2014*, in *Pubblica*, 2014, p. 9, ricorda come "prima che la materia diventasse "obbligatoria", il trasferimento di funzioni e servizi alla gestione associata poteva essere fatto con gradualità, a partire da alcune priorità condivise e da obiettivi concretamente raggiungibili nel breve periodo, per arrivare ad allargare la sfera della collaborazione sulla base dei risultati raggiunti. Ciò significa che vi potevano essere gestioni associate a geometria variabile, che inizialmente coinvolgevano solo alcune funzioni-servizi e che, in prospettiva, potevano estendersi ad altre funzioni o ad altri comuni interessati ad aggregarsi".

normativa statale e di una pianificazione locale di competenza degli enti di area vasta, con il coinvolgimento delle Regioni.

Nell'ambito del Tavolo, i rappresentanti delle Regioni hanno, però, espresso le proprie perplessità in ordine ad un sistema di pianificazione degli ambiti territoriali e delle forme di associazionismo in cui esse rivestano un ruolo assunto come marginale. Nel documento presentato ai componenti del Tavolo, detti rappresentanti hanno rilevato la competenza delle Regioni nella definizione degli ambiti ottimali per la gestione associata, in considerazione del fatto che molte delle funzioni fondamentali comunali rientrano nelle materie concorrenti o residuali regionali, nonché la competenza all'incentivazione delle medesime gestioni associate. Sarebbe lo stesso TUEL a riconoscere alla Regioni il "*ruolo di governo del sistema degli Enti locali, entro il quadro di principi delineati dalla legislazione statale*", ruolo che sarebbe strumentale anche alla garanzia dell'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali comunali, anche da parte degli enti meno strutturati ed assicurare alle Comunità locali l'adeguatezza dei servizi. In tal senso, secondo i loro rappresentanti, alle Regioni non potrebbe essere riservato un "mero" ruolo consultivo o surrogatorio, ma dovrebbe essere nella facoltà di ciascuna Regione poter scegliere il modello di governance, in relazione alle proprie esigenze territoriali ed in raccordo con il proprio sistema locale, nel vero spirito di regionalismo differenziato, seppure nel rispetto dei generali principi statuiti a livello statale. Un ruolo fondamentale può essere svolto dalle Regioni anche nella promozione e nell'incentivazione delle forme di associazionismo (come già avviene in diverse contesti). I rappresentanti delle Regioni ritengono, infine, che non sarebbe opportuno stravolgere sistemi di promozione, costituzione e incentivazione di associazionismo comunale costruiti nelle Regioni col consenso del territorio e che hanno dato ottimi risultati.

La concreta attuazione in sede legislativa delle indicazioni che saranno desunte dalla formale approvazione delle linee guida in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali dovrà, dunque, essere adeguatamente concertata con le Regioni, che mantengono specifiche competenze normative nella materia, secondo il fondamentale principio della legale collaborazione.

Schema riassuntivo delle proposte in materia di associazionismo comunale condivise dai componenti del Tavolo tecnico-politico di cui all'art. 1, comma 2-ter del d.lgs. n. 91/2018



Ipotesi di "flusso" di un nuovo modello di associazionismo comunale

2.3. LA NECESSARIA SEMPLIFICAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E CONTABILI A CARICO DEI COMUNI, SOPRATTUTTO DI PICCOLE DIMENSIONI E LE ESIGENZE EMERSE NELL'AMBITO DEI LAVORI DEL TAVOLO TECNICO-POLITICO DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 2-TER DEL D.L. N. 91/2018.

Il Tavolo tecnico-politico costituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha condiviso una prima bozza di linee guida volte a fornire indicazioni per la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

La stratificazione di norme nazionali ed europee, negli ultimi anni, ha comportato l'introduzione di un numero ingente di adempimenti procedurali e contabili che interessano l'attività degli Enti locali. L'aumento di tali oneri amministrativi è risultato essere particolarmente gravoso soprattutto per i comuni di piccole dimensioni.

Gli ambiti principali interessati da tali "complicazioni procedurali" sono stati, tra l'altro, la materia della contabilità e dei controlli, i vincoli introdotti nell'organizzazione e nella gestione del personale, la disciplina degli acquisti e dei contratti pubblici, le normative tecniche di settore, le discipline di regolazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici di rilevanza economica, le prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, i processi di digitalizzazione dei servizi e delle attività informative, le nuove regole europee sulla privacy e i relativi atti interni di adeguamento.

Nell'ambito dei lavori del Tavolo è emerso come la razionalizzazione e la semplificazione di tali adempimenti sia certamente opportuna per i comuni più grandi, mentre si rivela addirittura necessaria per quelli di minore dimensione demografica e con organici di personale ridotto. Ciò potrebbe consentire a questi ultimi di concentrarsi maggiormente sulle funzioni di amministrazione attiva e sulla cura degli interessi pubblici dei territori di riferimento.

È stato sottolineato da ANCI e UPI come tale approccio di razionalizzazione e semplificazione degli oneri amministrativi e contabili non debba rappresentare, peraltro, una sorta di deresponsabilizzazione degli amministratori locali e non debba incidere negativamente sul corretto svolgimento delle funzioni comunali e sulla sana gestione della contabilità.

Il percorso da intraprendere si innesta in quello già tracciato dall'accordo sancito in Conferenza Unificata il 21 dicembre 2017, con il quale è stata approvata l'Agenda per la semplificazione 2018-2020³⁷ (prosecuzione della precedente "Agenda" 2015-2017, che aveva già previsto 37 misure, organizzate in 5 aree tematiche: Cittadinanza digitale, Welfare e salute,

³⁷ Atto della Conferenza Unificata n. 176/CU del 21 dicembre 2017, consultabile in www.unificata.it. In tale "Agenda" sono stati inseriti interventi di semplificazione e standardizzazione della modulistica nel settore dell'edilizia; e per la disciplina dell'attività di impresa (in particolare con riguardo alla SCIA), mentre sono stati fissati i presupposti per la definizione delle misure di semplificazione normativa ed amministrativa per la promozione di interventi di rigenerazione territoriale ed urbana.

Fisco, Edilizia e Impresa)³⁸ e dal "Patto per la semplificazione", definitivamente approvato dalla Conferenza unificata nella seduta del 25 luglio 2019, nel quale il Governo, Regioni ed Enti locali si sono impegnati, inoltre, a lavorare insieme sulla realizzazione di interventi di semplificazione, definiti in modo congiunto³⁹.

I rappresentanti delle amministrazioni centrali e quelli degli Enti locali, durante i lavori del Tavolo hanno, altresì, rilevato come, nell'ambito di tale disegno riformatore, la digitalizzazione dell'attività amministrativa debba essere assunta quale strumento fondamentale per la revisione e la semplificazione dei processi e degli assetti organizzativi. In tal senso, dovrebbero essere valorizzate le banche dati e i flussi di informazioni già esistenti, in modo da razionalizzare il set di dati che gli Enti locali sono ad oggi tenuti ad inviare alle diverse amministrazioni centrali. Tali oneri informativi, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, dovrebbero poter essere assolti attraverso modalità associative.

Le Province e le Città metropolitane, in qualità di "enti intermedi" di area vasta, dovrebbero poter svolgere un fondamentale supporto tecnico e amministrativo, attraverso la specializzazione e l'aggregazione delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo a livello provinciale e metropolitano.

ANCI e UPI hanno segnalato alle amministrazioni statali gli ambiti e i contesti nei quali si avverte con maggiore urgenza la necessità di semplificazione. Di seguito, i contenuti principali condivisi nella bozza di linee guida in materia di semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

2.3.1. La razionalizzazione dei sistemi informativi

Nella bozza di linee guida è stato segnalato come dovrebbe essere valorizzato il patrimonio informativo disponibile nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) o in altre banche dati presenti presso livelli di governo centrale, al fine di evitare ridondanti adempimenti informativi da parte dei Comuni. Strumentale alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico potrebbe essere l'accesso a condizioni di favore, da parte degli Enti locali, a tutte le banche dati pubbliche, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

³⁸ Atto della Conferenza Unificata n. 74/CU del 25 luglio 2019, consultabile in www.unificata.it. Le attività di semplificazione definite nell'Agenda sono supportate dalle azioni di sistema previste nell'ambito dell'obiettivo 1.2 del PON GOVERNANCE che prevede: "Interventi coordinati a livello statale, regionale e locale volti al conseguimento della riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e dei costi della regolazione, compresi quelli amministrativi, con particolare riferimento a quelli riconducibili alle iniziative imprenditoriali". In questo quadro sono previste azioni mirate di affiancamento, a livello territoriale, agli sportelli unici per le attività produttive e alle altre amministrazioni coinvolte nella gestione delle procedure complesse per le attività di impresa. Fonte, sito internet del Dipartimento della funzione pubblica, www.funzionepubblica.gov.it.

³⁹ Atto della Conferenza Unificata n. 74/CU del 25 luglio 2019, consultabile in www.unificata.it. Gli interventi riguardano, in particolare: l'interoperabilità dei SUAP e il rafforzamento della capacità amministrativa; il portale informativo contenente tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività; i controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci; la modulistica standard e semplificata sull'attività d'impresa.

2.3.2. *La transizione digitale*

All'interno del documento condiviso dai componenti del Tavolo la semplificazione degli oneri viene indicata come strettamente legata alla "transizione digitale" che sta interessando tutta la pubblica amministrazione. In tal senso, i referenti del Dipartimento della funzione pubblica hanno rappresentato che sono in corso di svolgimento diversi tavoli tematici tra amministrazioni centrali ed Enti locali che hanno la finalità di tracciare percorsi di innovazione, nonché progetti finalizzati al rafforzamento della capacità amministrativa dei Comuni, finanziati con fondi europei⁴⁰.

Oltre al proseguimento dei progetti già in corso, è stato esplicitato nel Tavolo come si renda opportuna la creazione di centri di competenza e di professionalità adeguate in ambito provinciale e metropolitano (e, dunque, non solo a livello regionale) al servizio di tutte le istituzioni locali.

2.3.3. *Le semplificazioni in materia di personale*

I rappresentanti degli Enti locali hanno rilevato come si ritenga necessario proporre interventi di semplificazione in materia di spesa di personale e di oneri amministrativi connessi alle assunzioni. In tale contesto, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta agli enti in dissesto e pre-dissesto finanziario e per quelli strutturalmente deficitari (ferme restando le misure di contenimento della spesa previste per tali tipologie di enti).

2.3.4. *La semplificazione degli adempimenti contabili*

Nel dibattito svolto all'interno del Tavolo è emerso come sarebbe opportuno prevedere un modello di contabilità economico-patrimoniale semplificato per i Comuni con meno di 5000 abitanti. In tal senso, la pianificazione delle modalità di associazionismo comunale potrebbe prevedere anche la possibilità (l'obbligo?) di adempiere alle prescrizioni imposte dalle

⁴⁰ Il Dipartimento della funzione pubblica, in qualità di Organismo intermedio del Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, ha ammesso a finanziamento, tra gli altri, interventi che coinvolgono gli enti locali, destinati a sostenere i processi di modernizzazione e di riforma della Pubblica Amministrazione e l'attuazione della Strategia per la crescita digitale. Tra gli altri, si segnalano: ANPR - Supporto ai Comuni per il subentro all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente; Aree interne - Nuovi assetti istituzionale e sistema intercomunale. Strategia nazionale per le aree interne; Competenze digitali per la PA; ITALIAE, progetto promosso dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie (strutturato su alcune direttrici di intervento: aggregazione, intercomunalità e gestione associata delle funzioni, con l'obiettivo di lavorare sul rafforzamento delle capacità amministrative e di gestione dei servizi degli enti locali); METROPOLI STRATEGICHE, progetto finalizzato ad accompagnare le Città metropolitane nel processo d'innovazione istituzionale, supportandole nei cambiamenti organizzativi e nello sviluppo delle competenze necessarie alla piena realizzazione di politiche integrate di scala metropolitana.

leggi con funzioni conoscitive, strumentali e di controllo in forma associata, anche avvalendosi delle strutture e del personale delle Province e/o delle Città metropolitane.

Altri interventi di semplificazione e razionalizzazione degli oneri amministrativi indicati nella bozza di linee guida sono quelli che dovrebbero riguardare l'anagrafe delle prestazioni, la comunicazione dei dati relativi ai contratti pubblici, la raccolta e aggregazione dei dati degli Enti locali reperibili dalle sezioni specifiche dei siti istituzionali (Amministrazione trasparente, albo on line, ecc.). Anche tali oneri informativi potrebbero essere assolti con il supporto delle istituzioni provinciali/metropolitane, mediante modalità e termini da definire con atti regolamentari.

Nel documento emerge, altresì, la necessità di una semplificazione contabile per i comuni di piccole dimensioni (con particolare riferimento all'articolazione delle spese nel bilancio di previsione e alla disciplina delle variazioni) e di una razionalizzazione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. In particolare, per ciò che riguarda gli adempimenti di trasparenza, si segnala l'opportunità di:

- ridurre e razionalizzare il numero di adempimenti;
- poter far riferimento a "schemi tipo" univoci e con contenuti standardizzati;
- promuovere con maggiore sostegno e incentivi la gestione in forma associata della funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza.

2.4. PROSPETTIVE PER UN PERCORSO DI RIFORMA CONDIVISO TRA STATO ED AUTONOMIE LOCALI DELL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI DI AREA VASTA.

Dopo aver condiviso le bozze di linee guida concernenti il superamento dell'obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni e la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, nell'ambito del Tavolo si è avviato il dibattito sulla revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane.

L'ANCI, in rappresentanza delle 14 Città metropolitane e l'UPI hanno rappresentato al Tavolo che l'attuale disciplina normativa di Province e Città metropolitane necessita di una revisione organica, possibilmente con la riconduzione delle disposizioni legislative che riguardano gli enti di area vasta nell'ambito del Testo unico degli Enti locali (da intendersi come vera e propria "Carta delle autonomie locali").

Come già si è avuto modo di evidenziare, la richiesta di una riforma ordinamentale organica degli enti di area vasta è stata più volte rappresentata in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Nell'ambito del dibattito in corso di svolgimento all'interno del Tavolo tecnico-politico è emersa la necessità di valorizzare i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province e le Città metropolitane quali istituzioni costitutive della Repubblica, ed enti esponenziali di comunità territoriali in cui è strutturata l'organizzazione sociale del Paese.

In tal senso, i rappresentanti degli Enti locali hanno ribadito come la Provincia sia un

ente con autonomia organizzativa e finanziaria, che svolge un ruolo di coordinamento, sostegno e assistenza ai Comuni che insistono sul proprio territorio e garantisce adeguati livelli di semplificazione amministrativa, mentre la nota dominante della Città metropolitana è l'essere una forma/istituzione il cui governo è incentrato sui Comuni, che sono da considerare il suo elemento fondativo, per un radicamento democratico che congiunga le dinamiche di prossimità a quelle di area vasta, per la semplificazione dei processi decisionali, per il consolidamento di un sistema degli assetti amministrativi e di coordinamento.

Nel dibattito svolto in seno al Tavolo è stato condiviso l'orientamento di procedere ad una razionalizzazione dei vari enti, agenzie od organismi, comunque denominati, che esercitano funzioni o servizi che è possibile attribuire alle Province. In particolare, le Province possono costituire gli ambiti ottimali per la gestione dei servizi pubblici "a rete" e, dunque, si è valutata l'opportunità di procedere al superamento degli Ambiti territoriali ottimali (ATO). È emerso come da ciò potrebbero derivare risparmi consistenti ed efficientamento della spesa pubblica da destinare al miglioramento dei livelli di prestazione dei servizi forniti ai cittadini e una forte semplificazione/riduzione di enti. In tale contesto, peraltro, è stato segnalato dai rappresentanti delle Regioni come la dimensione di alcuni ATO non sia necessariamente provinciale e che, in alcuni casi, essa sia addirittura regionale⁴¹.

Gli argomenti sui quali sono stati maggiormente impegnati i componenti del Tavolo sono quelli che fanno riferimento al dimensionamento territoriale delle Città metropolitane, alle modalità elettive degli organi di Province e Città metropolitane e alla possibilità di prevedere una giunta a supporto dei Presidenti degli enti di area vasta.

Il dibattito su tali tematiche ha impegnato il Tavolo sino al mese di aprile; le elezioni europee di maggio e la crisi di governo estiva hanno segnato la sospensione dei lavori del Tavolo medesimo, fatta eccezione per una riunione interlocutoria del 6 agosto 2019 nella quale si era fissato per il mese di settembre il riavvio delle attività. I lavori del Tavolo tecnico-politico saranno completati da una compagine politica diversa da quella che ha seguito le attività sino al primo semestre 2019.

⁴¹ M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 31 maggio 2017, rileva come l'ATO "è individuato dalla Regione sulla base di un criterio geografico-istituzionale (con riguardo all'unità di bacino idrografico e alle ripartizioni politico-amministrative) e di uno economico-gestionale (con riguardo alle adeguate dimensioni gestionali e al superamento della frammentazione delle gestioni). [...] La gestione degli Ato ha, però, nel tempo generato un alto grado di conflittualità tra Enti locali nonché elevati oneri di funzionamento". L'A., nel proprio saggio, afferma anche che "la letteratura nazionale – coerentemente con le riserve espresse circa il dimensionamento degli ATO – ha osservato che i livelli di efficienza nei servizi idrici sono condizionati più che da parametri economico-aziendali da condizioni strutturali, quali la dimensione dell'Ato o la lunghezza della rete" (il riferimento è a Camera dei deputati, Atti parlamentari, n. 1386-A, Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, p. 4 e a C. MAZZIOTTA, F. VIDOLI e F. FERRETTI, *L'efficienza del servizio idrico in Italia: un'analisi territoriale*, in *Impresa, mercato, lealtà territoriale*, XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Pisa, Aisre, 2006).