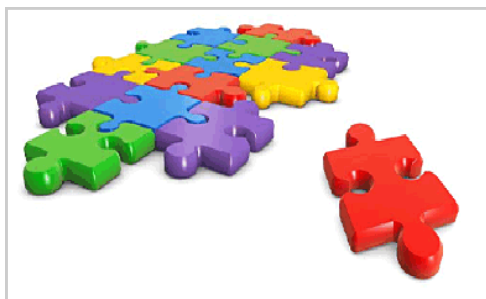




Ottobre 2016

a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza generale al Corecom, alla CPO e all'Autorità per la partecipazione*



La gestione associata delle funzioni fondamentali nei comuni della Toscana

La nota informativa è stata elaborata sulla base delle informazioni contenute nella relazione allegata alla decisione di Giunta regionale n. 10 del 22 marzo 2016, redatta in ottemperanza alle disposizioni contenute all'articolo 108, comma 2 della l.r. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", in cui è previsto l'invio al Consiglio regionale con cadenza biennale dei risultati raggiunti in materia di atti associativi tra comuni per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

In sintesi

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- Su 279 enti della Toscana sono **98 i Comuni obbligati allo svolgimento delle funzioni in forma associata**;
- **Netta prevalenza** delle funzioni svolte in forma associata tramite **l'unione dei comuni (81% del totale)** rispetto ad altri strumenti associativi;
- Malgrado i progressi registrati a partire dal 2011, si rileva un **generale ritardo nello svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata**: solo tre comuni gestiscono tutte e dieci le funzioni, mentre per 22 comuni obbligati non ne risulta attiva nessuna;
- Circa **36 milioni di euro di incentivi statali e regionali** erogati nel periodo 2012-2015 alle unioni di comuni.

1. Ambito di intervento

QUADRO NORMATIVO - La materia è governata dalle norme nazionali, in particolare dalle disposizioni contenute nell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in cui sono individuate alcune funzioni fondamentali che gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (tale limite è di 3.000 abitanti se l'ente appartiene o è appartenuto ad una comunità montana) sono tenuti a svolgere in forma asso-

ciata. E' inoltre prevista una deroga per i comuni i cui territori coincidono integralmente con quello di una o più isole; da ciò deriva che per la Toscana **i comuni che risultano essere obbligati all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali sono attualmente 98 su 279 (35,3%)**.

Una ulteriore deroga per i comuni obbligati all'esercizio in forma associata è prevista per

quelli istituiti a seguito di fusione, i quali, anche se sotto la soglia dimensionale prevista dal D.L. 78/2010, possono continuare a svolgere le funzioni¹ in autonomia fino al mandato successivo a quello di avviamento. **Le funzioni fondamentali sono indicate al comma 27 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010** mentre la scadenza entro la quale gli enti obbligati avrebbero dovuto adeguarsi ha subito varie proroghe: il termine è **attualmente fissato² al 31 dicembre 2016**.

Per l'adempimento di tale obbligo, i comuni hanno due possibilità: **1) la stipula di una convenzione con altri comuni; 2) la costituzione con altri comuni ricadenti nello stesso ambito³ di una unione di comuni** alla quale conferire le funzioni da svolgere in forma associata.

LA NORMATIVA REGIONALE - Con le norme nazionali si è attribuito il compito alle regioni di individuare gli ambiti di dimensione ottimale per garantire lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni.

La Regione Toscana ha disciplinato la materia con la legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 *"Norme sul sistema della autonomie locali"* che contiene le norme sulla gestione associata delle funzioni fondamentali al Titolo III, da svolgersi mediante convenzione e unione.

Gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata da parte degli enti locali sono indicati nell'Allegato A della l.r. 68/2011. **L'attuale composizione in 33 ambiti è frutto della recente modifica operata con la l.r. 22/2015 sul riordino delle funzioni provinciali** in cui sono stati ricompresi in un ambito tutti gli attuali comuni della Toscana, ad eccezione del comune di Firenze che non appartiene a nessun ambito. I 33 ambiti in cui è stato suddiviso il territorio della Toscana corrispondono alle zone distretto, ad eccezione degli ambiti in cui erano già costituite delle unioni di comuni (ambiti 2, 19 e 23).

Al fine di garantire maggiore flessibilità attuativa all'articolo 111, comma 7 quinquies della l.r. 68/2011 è stato stabilito che il comune obbliga-

to che abbia attiva una convenzione con un comune ricadente in un altro ambito territoriale, possa continuare a svolgere le funzioni in forma associata fino al 31 dicembre 2016, purché l'aggregazione di comuni associati raggiunga la dimensione minima di 5.000 abitanti.

La procedura prevista nella l.r. 68/2011, ai sensi dell'articolo 57, comma 2, dispone che i comuni trasmettano entro 15 giorni dalla loro stipulazione agli uffici competenti della Regione gli atti associativi e le modifiche intervenute negli accordi in essere con altri comuni, per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali.

I dati sui quali si basa **l'analisi operata in questa sede sono, dunque, rappresentati dalle convenzioni trasmesse alla Regione e dalle norme statutarie delle unioni di comuni valide alla data del 31 dicembre 2015**, mentre non sono state considerate le altre forme associative non previste dalla normativa statale né è stato possibile, con gli strumenti a disposizione del legislatore, verificare lo stato di effettiva attuazione delle previsioni contenute negli atti associativi trasmessi dai comuni obbligati, anche in considerazione del fatto che il termine ultimo indicato dalla normativa statale per completare il processo di riorganizzazione non è ancora scaduto e che, ad eccezione della materia sociale (articolo 11 della l.r. 41/2005), il potere di accertare d'ufficio l'attuazione delle convenzioni tra comuni obbligati non compete⁴ alla Regione.

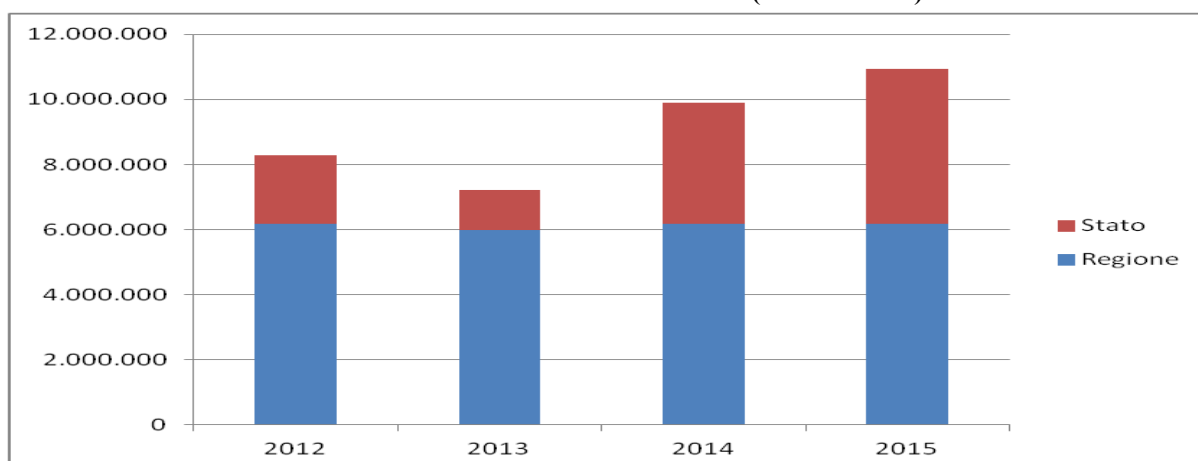
Va ulteriormente precisato che, seppur contenuto in alcuni statuti, la funzione per la raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, è attualmente assolta negli ambiti e con le modalità stabilite dalle disposizioni contenute nella l.r. 69/2011 con la quale si è disciplinato l'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

2. Finanziamenti statali e regionali

La legge regionale prevede, coerentemente con quella statale, l'erogazione di contributi alle unioni di comuni come cofinanziamento per lo svolgimento dei servizi in forma associata e come forma di incentivazione alla loro costituzione. **Le unioni di comuni in Toscana, ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 possono essere costituite esclusivamente da comuni dello stesso ambito, devono avere un numero minimo di tre comuni e raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.** La Toscana negli ultimi anni ha consolidato le unioni di comuni; nel 2010 ne era stata costituita una sola mentre, ad oggi, sono diventate **ventiquattro e comprendono complessivamente 145 comuni:** di queste, diciassette, risultano tuttavia essere

state costituite per trasformazione delle preesistenti comunità montane, a seguito della soppressione di queste ultime. **La popolazione residente complessivamente nei comuni inclusi in una unione è di quasi 900mila unità.** Di seguito in **tav. 1** sono riepilogati i contributi statali e regionali concessi con le modalità indicate all'art. 90 della l.r. 68/2011 alle unioni di comuni. I trasferimenti annuali concessi dalla Regione Toscana si riferiscono alle premialità in favore delle unioni di comuni che svolgono le loro funzioni in coerenza con quanto disposto ai commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 90 della l.r. 68/2011, mentre i trasferimenti statali sono ripartiti tra le unioni di comuni ai sensi di quanto disposto al comma 14.

Tav. 1 – Finanziamenti in favore delle unioni di comuni dal 2012 (valori in euro)



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, Giunta regionale

Le unioni di comuni della Toscana hanno ricevuto dal **2012 al 2015 complessivamente oltre 36milioni di euro di cui oltre 24 milioni e 500 mila euro di contributi regionali e circa 12 milioni di trasferimenti da parte dello stato.**

Oltre a questi incentivi è previsto dalla normativa regionale, ai sensi dell'articolo 92 della medesima legge, che la Regione possa finanziare le unioni di comuni per garantire sul territorio il mantenimento dei "servizi di prossimità". Inoltre, anche al fine di favorire l'esercizio in forma associata da parte dei comuni maggiormente

"disagiati" è previsto, ai sensi dell'articolo 82 della l.r. 68/2011, l'erogazione di un contributo straordinario ai comuni in situazione di disagio purché essi svolgano almeno un minimo⁵ di funzioni in forma associata.

I dati relativi all'attuazione delle politiche contenute agli articoli 82 e 92 della legge regionale, sono stati oggetto di una specifica relazione di Giunta regionale trasmessa al Consiglio regionale con decisione n. 3 del 14/07/215, i cui elementi informativi sono stati utilizzati per la stesura della **nota informativa n. 34**⁶.

3. La situazione della Toscana

Dei 279 comuni della Toscana sono 98 (circa il 35%) quelli obbligati per legge allo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali. Di queste 98 amministrazioni, ben 22 hanno dichiarato di svolgere tramite l'unione dei comuni e/o tramite una convenzione almeno cinque delle funzioni fondamentali individuate

dal comma 27 dell'art. 14 del d.l. 78 del 2010. Di seguito in **tav. 2** è proposto uno schema delle funzioni svolte dai comuni obbligati in forma associata a fine 2015.

Tav. 2 – Numero di comuni “obbligati” e funzioni svolte in forma associata comunicate a fine 2015

Ambito	Numero Comuni	di cui obbligati	Funzioni		
			0	<5	>=5
1	10	6	0	0	6
2	10	3	0	2	1
3	5	2	2	0	0
4	7	4	0	0	4
5	5	0	-	-	-
6	14	3	0	0	3
7	11	2	0	0	2
8	8	0	-	-	-
9	8	1	0	1	0
10	8	6	1	0	5
11	6	1	1	0	0
12	8	2	0	2	0
13	6	3	0	2	1
14	8	4	3	1	0
15	10	7	3	1	3
16	5	2	1	0	1
17	3	0	-	-	-
18	7	0	-	-	-
19	20	11	0	1	10
20	6	2	0	0	2
21	14	8	0	0	8
22	3	0	-	-	-
23	5	3	1	1	1
24	9	2	2	0	0
25	13	5	4	1	0
26	4	0	-	-	-
27	7	0	-	-	-
28	11	4	0	0	4
29	11	1	0	0	1
30	6	3	0	0	3
31	15	8	3	2	3
32	10	4	0	0	4
33	5	1	1	0	0
<i>Firenze</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Totali	279	98	22	14	62

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, Giunta regionale

Fermo restando che il termine ultimo per gli adempimenti di legge non è ancora scaduto, **le uniche amministrazioni che risultano attualmente operare in forma associata per tutte le funzioni individuate dalla legge sono tre** (Montaione, Gambassi Terme e Montescudaio). In tutti questi casi si evidenzia che tale risultato è stato raggiunto attraverso l'utilizzo di delega di funzioni sia all'unione di comuni che, per quelle non ricomprese nello statuto dell'unione stessa, **attraverso convenzioni sottoscritte tra due o più comuni.**

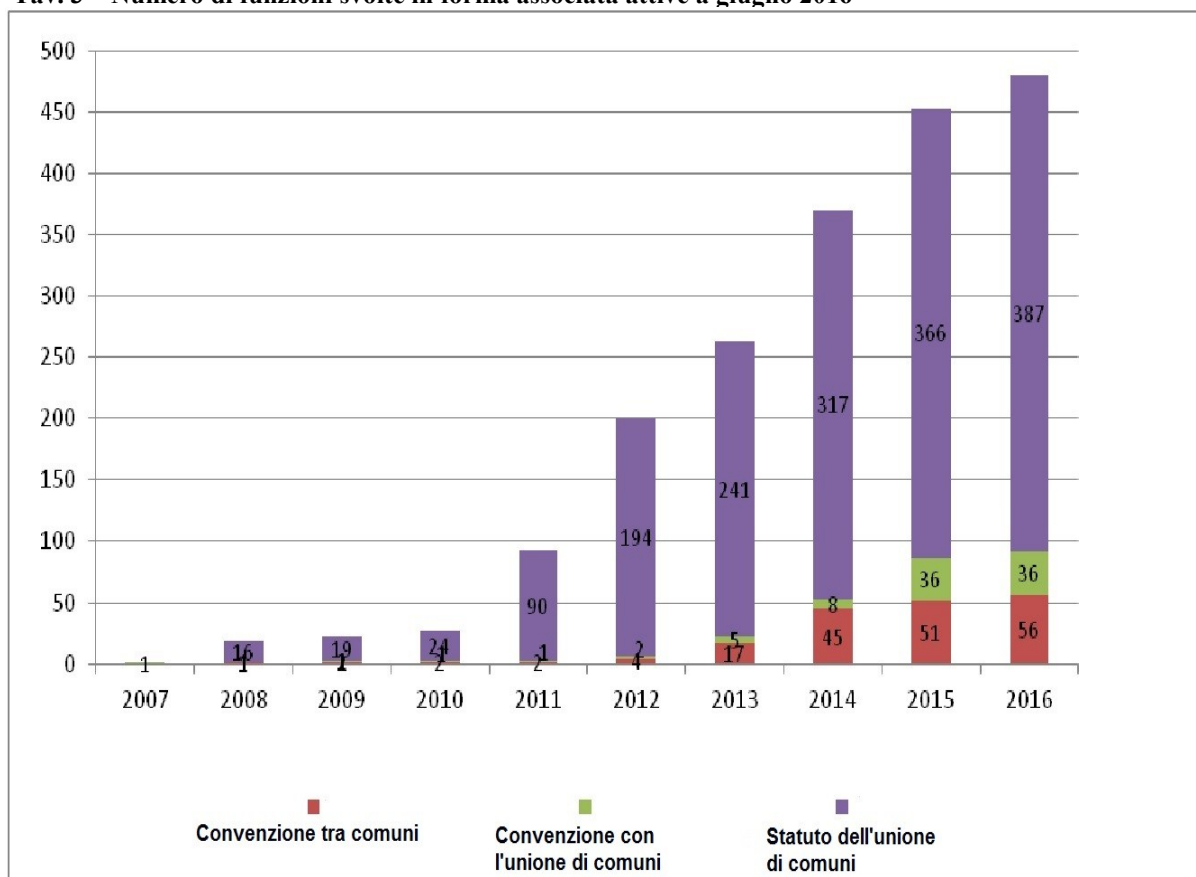
La prevalenza di questi servizi è erogata in forma associata tramite l'unione di comuni, a norma del rispettivo statuto, a tutte le amministra-

zioni appartenenti alla medesima struttura; inoltre sono attive ventitre convenzioni tra amministrazioni diverse, le quali hanno deciso di cooperare per alcuni servizi a prescindere dall'appartenenza o meno ad una unione di comuni.

Dai dati emerge altresì anche una **netta tendenza alla crescita del numero delle funzioni svolte in forma associata: alla data dell'ultima rilevazione effettuata a metà 2016 ne risultano come attive complessivamente 479.**

Di seguito in **tav. 3** è stato riportato un quadro di sintesi:

Tav. 3 – Numero di funzioni svolte in forma associata attive a giugno 2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, Giunta regionale

Dai dati di **tav. 3** emerge che per **387 funzioni svolte in forma associata sulle 479 totali, ciò è previsto nello statuto dell'unione di comuni** (circa il 81%), per 56 (circa il 12%) tramite convenzione tra comuni e per 36 (circa il 7%) tramite una convenzione sottoscritta con una unione di comuni.

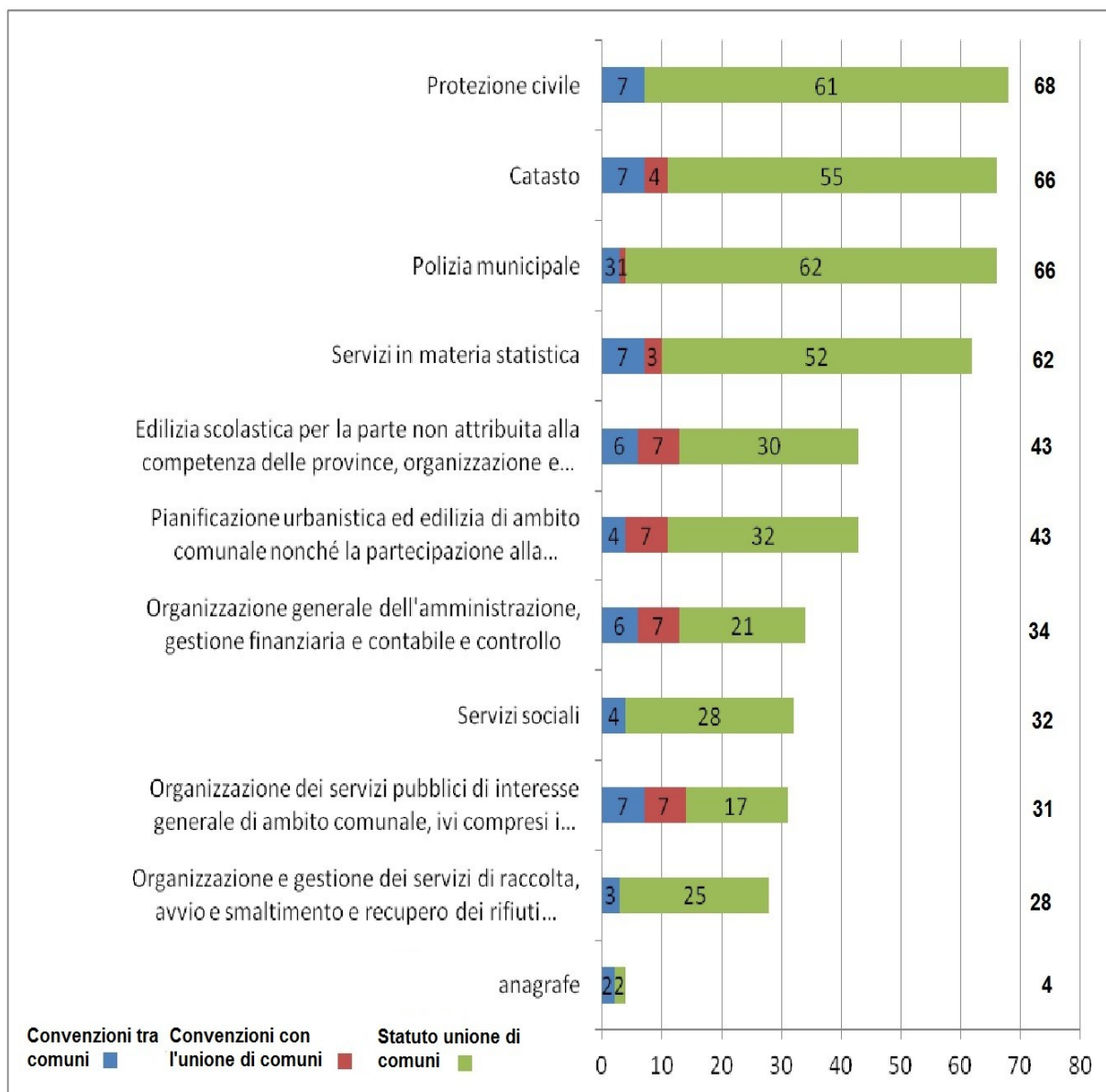
Sempre dai dati inseriti nella tavola emerge che il numero delle funzioni è costantemente cresciuto negli anni a partire dal 2011, anno che è coinciso con il primo periodo di attuazione della disposizione D.L. 78/2010.

Al fine di fornire alcuni elementi informativi in merito alla tipologia di funzioni svolte in forma

associata da parte dei comuni “obbligati” della Toscana, di seguito in **tav. 4** è stato elaborato un quadro di sintesi in cui si evidenzia per ogni

funzione svolta, il numero totale di enti coinvolti e la tipologia di atto costitutivo.

Tav. 4 – Numero di funzioni svolte in forma associata per tipologia di atto costitutivo a giugno 2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, Giunta regionale

Dai dati riportati in **tav. 4**, risulta che per ogni funzione esercitata, la modalità di esercizio maggiormente ricorrente è quella dello statuto dell’unione di comuni mentre **sostanzialmente simili risultano essere le funzioni esercitate in**

forma associata tramite una convenzione tra comuni o una convenzione con l’unione di comuni.

4. Alcune considerazioni

Il quadro precedentemente illustrato evidenzia, malgrado il sensibile miglioramento riscontrato a partire dal 2011, una **situazione di complessivo ritardo dei comuni toscani nell'attuazione della normativa in materia di gestione associata delle funzioni fondamentali**: solo tre comuni gestiscono in forma associata tutte le funzioni fondamentali mentre quasi un quarto di quelli obbligati non ne gestisce nessuna.

Benché la **grande maggioranza (oltre l'80%) di funzioni svolte in forma associata sia gestita nell'ambito degli statuti delle unioni di comuni**, quello che si presenta è un quadro molto variegato dal punto di vista delle soluzioni adottate.

Si rileva in primo luogo che, **in nessun caso, lo statuto dell'unione prevede la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali per tutti i comuni obbligati** che ne fanno parte e che, in molti casi, la gestione associata avviene in base ad una convenzione, a volte tra singoli comuni, altre volte fra il comune e la stessa unione di cui fa parte. E' evidente come lo strumento della convenzione, soggetto a scadenza e ad eventuale rinnovo, prefigura una situazione di minore stabilità rispetto alla previsione statutaria inoltre, in alcuni casi, le convenzioni riguardano comuni appartenenti ad ambiti ottimali diversi e tale possibilità è, al momento, consentita dalla normativa regionale solo fino al 31 dicembre di quest'anno.

I consistenti contributi statali e regionali per la gestione associata delle funzioni fondamentali (complessivamente oltre 36 milioni di euro nel quadriennio 2012-15) non hanno finora avuto un effetto decisivo per spingere i comuni obbligati verso le gestioni associate. A conferma di ciò c'è da rilevare come alcuni piccoli comuni in situazione di disagio secondo la normativa regionale, abbiano rinunciato di

fatto ai contributi specifici ad essi destinati proprio per l'assenza del numero di gestioni associate che la stessa normativa prevede.

I dati disponibili non consentono di individuare le cause di queste difficoltà ma sono possibili alcune ragionevoli ipotesi interpretative, verificabili tuttavia solo attraverso studi sul campo. Esse sono, in estrema sintesi, le seguenti:

- il timore di perdere parte della propria capacità decisionale;
- la presenza di costi organizzativi, non solo in termini finanziari, per attivare la gestione associata.

Una prima parziale conferma in tal senso emerge dagli stessi dati quantitativi riportati nel grafico di Tav. 4: i casi in cui le gestioni associate sono presenti in percentuali maggiori (intorno ai due terzi dei comuni obbligati) riguardano funzioni (protezione civile, catasto, polizia locale, statistica) o di recente sviluppo o con costi organizzativi limitati, tutte comunque di rilevanza politica non primaria.

Gli elementi illustrati nella nota sono naturalmente riferiti all'attuazione della l.r. 68/2011, precedentemente alla modifica normativa apportata con la l.r. 70/2016 "*Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alle leggi regionali 68/2011, 22/2015, 70/2015, 9/2016*" in cui, tra le altre cose, sono stati rivisti i meccanismi di attribuzione degli incentivi regionali in favore delle unioni di comuni e per l'attribuzione del contributo annuale in favore dei comuni che si trovano in situazione di disagio.

Note

¹ E' previsto che per i comuni istituiti a seguito di fusione sia escluso l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni di cui alla lettera a) del comma 27 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 in materia di "Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e di controllo"

² L'articolo in cui si fa riferimento alle funzioni obbligatorie da gestire in forma associata è l'articolo 4, comma 4, D.L. 30 dicembre 2015, n. 210)

³ Gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata da parte degli enti locali sono indicati nell'Allegato A della l.r. 68/2011. L'attuale composizione in 33 ambiti è frutto della recente modifica operata con la l.r. 22/2015 sul riordino delle funzioni provinciali.

⁴ Si segnala che tuttavia gli uffici della Giunta regionale hanno operato una prima verifica a metà dell'anno 2016 sull'attuazione effettiva delle funzioni inserite negli Statuti da parte degli enti locali, i cui risultati saranno riportati in una successiva relazione.

⁵ Il meccanismo per l'erogazione del contributo annuale in favore dei comuni in situazione di disagio è stato recentemente rivisto con la l.r. 70/2016

⁶ <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/Fattibilit%C3%A0/nota%20info%2034.pdf>

La nota è stata curata dalla dott.ssa A. Brazzini e dal dott. A. Zuti, funzionari del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza generale al Corecom, alla CPO e all'Autorità per la partecipazione