



Dicembre 2020



a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico e agli Organismi di garanzia e consulenza*

Il punto sull'esercizio associato delle funzioni comunali svolte tramite le Unioni di Comuni - uno sguardo agli adempimenti previsti dalla l.r. 68/2011

La nota informativa prende spunto dalla relazione approvata con decisione della Giunta regionale n. 11 del 23 dicembre 2019 e presentata al Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 108 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68.

In sintesi

- Le **Unioni di Comuni della Toscana sono 23** e si concentrano in **16 degli ambiti** territoriali descritti nell'allegato A della l.r. 68/2011. **Circa la metà dei Comuni della Toscana** fa parte di un'Unione
- Questi **Enti associativi** sono sostenuti con contributi nazionali e regionali da ripartire sulla base di specifici criteri, in base alla verifica dell'effettivo esercizio in forma associata delle funzioni che le Unioni stesse dichiarano di svolgere. L'impiego dei contributi ricevuti **non è soggetto a vincoli**
- Ai Comuni conviene scegliere l'esercizio associato tramite l'Unione? Una verifica si impone, specialmente dopo la **sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 24 gennaio 2019**

1. Premessa

Tra i compiti della Regione c'è quello di favorire e promuovere le forme di gestione associata di funzioni e servizi tra i Comuni, individuando il livello territoriale ottimale per il loro esercizio, obiettivo fondamentale per il miglioramento della capacità amministrativa degli enti. La Toscana lo persegue con le forme di incentivazione previste dalla l.r. 68/2011, sostenendo il consolidamento e lo sviluppo delle funzioni esercitate dalle Unioni di Comuni, la costituzione di nuove Unioni ed il raggiungimento di fusioni, riconosciute, laddove possibile, come assetto migliore per semplificazione ed efficienza. Oltre a considerare i risparmi derivanti da eco-

nomie di scala realizzabili tramite le gestioni associate, occorre evitare che i confini amministrativi tradizionali possano fare da ostacolo allo sviluppo di un territorio sempre più interconnesso, alla fruizione equa dei servizi tra cittadini a parità di condizioni, all'attrazione di investimenti di maggior respiro rispetto alla dimensione localistica, alla velocità dei processi decisionali. Tutto questo, evitando sovrapposizioni di competenze e dispersione di responsabilità, oltre che i relativi costi diretti ed indiretti. I due cardini sui quali sono state intraprese politiche in quest'ambito, sia da parte del legislatore statale, sia di quello regionale, sono stati da un

lato, raggiungere un grado di efficienza più elevato per fornire servizi di migliore qualità e minore costo ai cittadini, riducendone - al contempo - il numero di gestori, dall'altro garantire i

principi di rappresentanza, che contraddistinguono la vita democratica delle comunità amministrative.

2. *Il quadro normativo nazionale*

Lo strumento associativo dell'Unione di Comuni venne introdotto con la legge 142/90, originariamente destinato alla fusione obbligatoria tra i Comuni partecipanti all'Unione entro dieci anni dalla sua realizzazione, o allo scioglimento dell'Unione stessa, nel caso quest'obiettivo non fosse stato rispettato. Sostanzialmente, si assistette al rafforzamento del ruolo delle Comunità montane ed allo sviluppo di esperienze in forma associata di servizi comunali.

La legge 265/99, confluita poi nel D. lgs. 267/00 (Testo unico degli Enti locali), rilanciò il tema dell'associazionismo intercomunale, volontario e incentivato secondo i criteri del D.M. 318/2000, con affermazione significativa del modello "Unione di Comuni".

Il decreto legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella L. 122/2010, ha introdotto l'associazionismo obbligatorio per l'esercizio delle funzioni fondamentali nei Comuni fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti se montani, da realizzarsi attraverso convenzione o Unione, ma sono state riscontrate forti criticità nell'adempimento, con l'approssimarsi del limite temporale, previsto originariamente per il 31/12/2014, senza il conseguimento dei risultati attesi.

Così, tale scadenza è stata oggetto di reiterate proroghe, in ultimo al 31 dicembre 2021, con un intervento, in sede di approvazione - con la formula "salvo intese" - del decreto "milleproroghe"¹, in data 23 dicembre 2020, sul testo del D.L. 162/19, convertito, con modificazioni in L. 28/02/2020, n. 8, .

È significativo che le norme sugli enti locali siano state inserite in un decreto con oggetto finanziario: il D.L. 78/2010 è infatti una delle norme - non la prima - che nel periodo dal

2007 al 2012, di forte crisi economica ed istituzionale, ebbero origine dal tentativo del Governo di comprimere la spesa pubblica oltremodo, ma la necessità e l'urgenza delle misure non si accompagnano sempre ad interventi organici e lungimiranti, come ha fatto notare il giudice costituzionale con la sentenza 220/2013.

La "legge Delrio" (L. 7 aprile 2014, n. 56), di riforma degli enti locali, è stato il primo tentativo di riorganizzare i livelli di governo locale rispondendo alle eccezioni sollevate in un'ottica di sistema. Con l'istituzione delle Città Metropolitane, si tentò di ridefinire il sistema delle Province, con sensibili impatti sulla disciplina delle Unioni e delle fusioni di Comuni.

Fu abolita la forma speciale di Unione che prevedeva l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali, furono stabilite agevolazioni per le fusioni tra Comuni ed introdotto il procedimento di fusione per incorporazione, in base al quale il Comune incorporante mantiene la propria personalità ed i propri organi, mentre decadono gli organi del Comune incorporato.

Venne inoltre modificata l'organizzazione interna delle Unioni, demandando allo Statuto dell'Unione il numero dei componenti del Consiglio dell'Unione stessa, in modo da garantire non solo la rappresentanza delle minoranze, ma anche quella di ogni singolo Comune².

Dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016, la "legge Delrio" è rimasta in attesa di una revisione complessiva, ma ci ha lasciato incentivi per ridurre la frammentazione comunale tramite l'utilizzo della convenzione - di durata almeno triennale - e soprattutto dell'Unione di Comuni, alla quale è affidato un ruolo strategico per riorganizzare effettivamente i servizi in maniera coordinata e stabile, favorendo anche la realizzazione di fusioni.

3. Obbligatorietà dell'esercizio associato

Le modalità con le quali i Comuni possono esercitare le funzioni in maniera associata, rientrano in due tipologie: quella **facoltativa**, per determinate funzioni e quella **obbligatoria** per le funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

A seguito del ricorso di alcuni Enti però, la Corte Costituzionale³ ha dichiarato l'illegittimità del comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 *“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 popola-*

zioni di riferimento.”

La Corte specifica inoltre che *“Si tratta di situazioni della più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, 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.”*

Non a caso quindi, per i piccoli Comuni, l'esercizio obbligatorio in forma associata di tutte le funzioni, ha richiesto di essere spostato sempre più in avanti, fino al 31/12/2021, come mostrato nella precedente sezione.

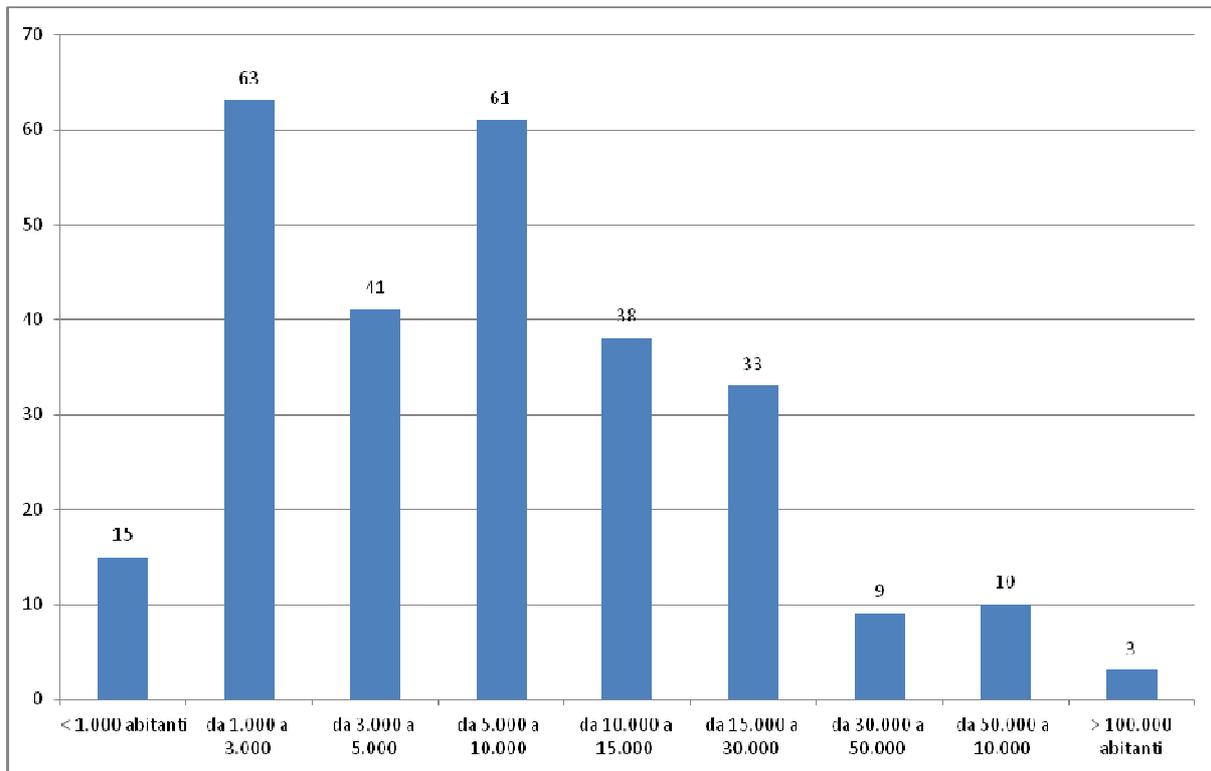
Alla luce di quanto chiarito dalla Corte Costituzionale, occorrono riflessioni ulteriori.

Tav. 1 — distribuzione delle Unioni di Comuni nelle Regioni italiane

Regione	numero Unioni di Comuni	numero Comuni in Unioni
Abruzzo	10	60
Basilicata	2	17
Calabria	9	48
Campania	15	91
Emilia-Romagna	43	271
Friuli-Venezia Giulia	18	163
Lazio	18	89
Liguria	22	102
Lombardia	81	261
Marche	21	122
Molise	8	53
Piemonte	111	790
Puglia	22	115
Sardegna	37	296
Sicilia	39	168
Toscana	23	142
Trentino-Alto Adige	1	5
Umbria	2	16
Valle d'Aosta	8	73
Veneto	44	229

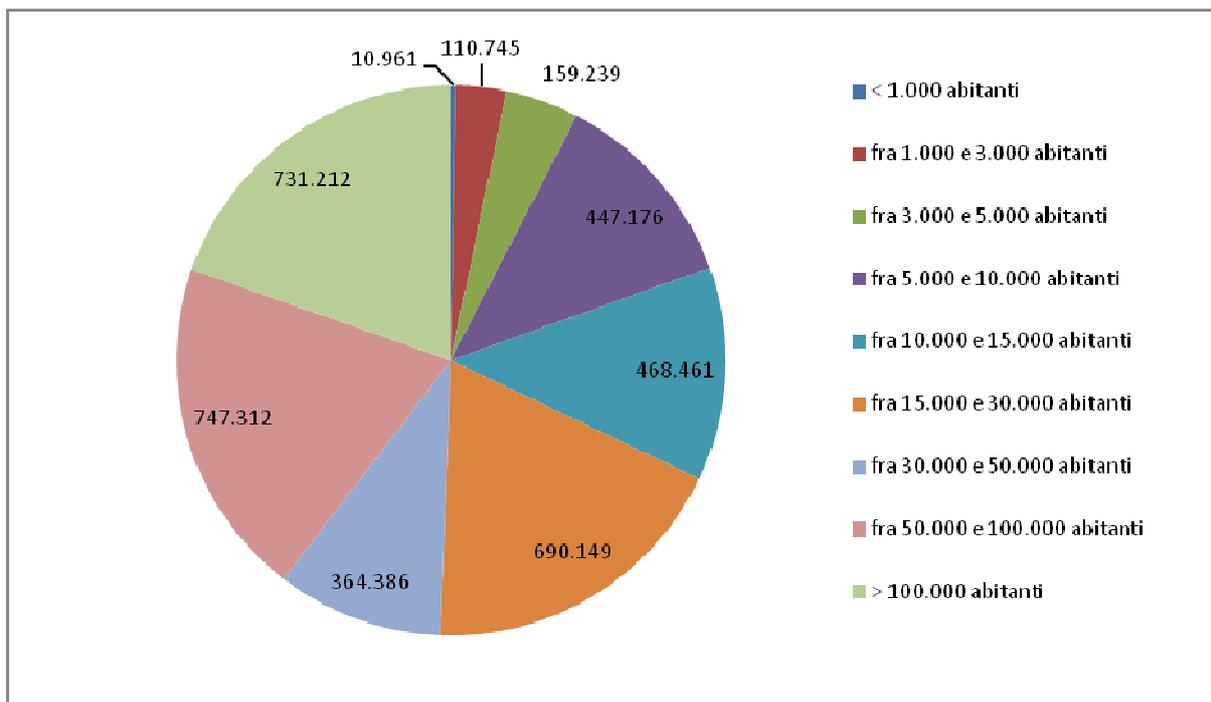
Fonte: elaborazione su dati ANCI 2018

Tav. 2 — Comuni della Toscana per classi demografiche al 01/01/2019



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tav. 3 — distribuzione della popolazione toscana per classi demografiche dei Comuni di residenza



Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana

4. L'esercizio associato in Toscana

La scelta della Regione Toscana è stata quella di regolare l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali per i Comuni sotto i 5.000 abitanti, nel rispetto della continuità territoriale, privilegiando le forme associative strutturate, per investire risorse in forme di collaborazione suscettibili di consolidarsi nel tempo, fino alla fusione.

Esercitando la leva finanziaria, i Comuni vengono incentivati ad erogare servizi in forma associata, ottimizzando le risorse nel rispetto dei vincoli imposti dalla legge statale, ma in un'ottica di **superamento della questione obbligatorietà/volontarietà** delle modalità organizzative.

Fin dal 1979 la Regione ha agito sulla maglia territoriale istituendo le associazioni intercomunali che raggruppavano i Comuni toscani (all'epoca duecentottantasette) in trentadue ambiti⁴; ad oggi la loro eredità si trova nell'articolazione delle Zone socio-sanitarie e dalle Conferenze zonali per l'istruzione.

Con la l.r. 68/2011 il territorio regionale è stato ripartito in trentasette ambiti territoriali, di dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali; con la l.r. 49/2019⁵, tali ambiti sono stati portati a ventisette ed infine, con una modifica inserita nella l.r. 06/07/2020, n. 51, di manutenzione dell'ordinamento regionale, sono diventati ventisei⁶.

Se indubbiamente la ricerca di equità ed efficienza, di procedure semplificate e dell'ottimizzazione dei costi di gestione, sono obiettivi che prescindono dalla dimensione demografica, la *"multilevel governance"* che si cerca di perseguire è un vero e proprio *"work in progress"*, il cui fulcro è la forma più strutturata di esercizio associato: l'Unione di Comuni.

Sulla base dell'articolo 82 della l.r. 68/2011, sono disposte le erogazioni nei confronti dei piccoli Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che vengono classificati in base ad una graduatoria del disagio e che esercitano tramite l'Unione dei Comuni della quale fanno

parte, almeno cinque funzioni fondamentali.

L'articolo 90 della l.r. 68/2011 disciplina invece la concessione di contributi alle Unioni di Comuni ed anche questo articolo è stato più volte oggetto di revisione.

Con le ultime modifiche, apportate con l.r. 49/2019, è stata istituita la Conferenza permanente delle Unioni di Comuni, modificata la disciplina di concessione dei contributi e della verifica dell'effettività delle funzioni svolte, disciplinato il potere sostitutivo della Regione - previsto dalla legislazione statale - per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di atti e di modulistica aggiornata sui siti istituzionali degli enti, abrogato il comma che limitava la quota di contributo concedibile alle Unioni di Comuni costituite da enti con più di 10.000 abitanti ciascuno.

LOCALIZZAZIONE, COMPOSIZIONE E POPOLAZIONE DELLE UNIONI DI COMUNI TOSCANI

Le Unioni di Comuni costituite in Toscana dopo marzo 2015⁷, devono comprendere almeno tre Comuni dello stesso ambito e raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

Gli ambiti attualmente definiti sono ventisei e le ventitré Unioni esistenti si concentrano in sedici di questi: in particolare, abbiamo un ambito con tre Unioni (ambito 19), cinque ambiti con due Unioni ciascuno (ambiti 1, 5, 9, 15 e 24) e altri 10 ambiti con un'Unione (ambiti 2, 6, 8, 10, 12, 14, 17, 21, 22, 25).

Circa la metà dei duecentosettantatre Comuni toscani fanno parte di un'Unione e sono - in genere - i Comuni più piccoli, che raccolgono meno del 24% di abitanti sul totale della popolazione.

Le Unioni presentano una certa dinamicità, sia per composizione, sia per funzioni svolte: per esempio, dal 1 gennaio 2020 Forte dei Marmi e Pietrasanta sono usciti dall'Unione dei Comuni della Versilia, mentre, dal 1 ottobre di quest'anno, Roccastrada è entrata nell'Unione delle Colline Metallifere.

Inoltre, alcune delle attività che questi Enti si

sono impegnati a svolgere è cessata, mentre altre sono state avviate.

Rispetto ai ventisei ambiti, le Unioni riuniscono dal 4% circa della popolazione ed il 20% dei Comuni presenti nell'Unione più piccola (Colli marittimi pisani - ambito 12), al 100% della popolazione e dei Comuni coinvolti, come

nell'ambito 8, interamente coperto dall'Unione montana dei Comuni del Mugello e nell'ambito 24, diviso tra Unione dei Comuni Amiata Val d'Orcia e Unione dei Comuni Valdichiana senese.

Circa il 23,45% dell'intera popolazione toscana è servito da un'Unione di Comuni.

Tav. 4 — quadro riassuntivo degli ambiti e delle Unioni di Comuni in Toscana al 01/01/2019⁸

NUMERO AMBITO	COMUNI	ABITANTI	UNIONI PRESENTI NELL'AMBITO	COMUNI	ABITANTI	% POPOLAZIONE DELL'AMBITO SERVITA DALL'UNIONE
1	22	193.350	UNIONE CASENTINO	8	17.099	8,84%
			UNIONE VALTIBERINA TOSCANA	6	26.760	13,84%
			TOTALI	14	43.859	22,68%
2	9	97.692	UNIONE PRATOMAGNO	3	17.830	18,25%
5	14	184.599	UNIONE CHIANTI FIORENTINO	3	43.087	23,34%
			UNIONE VALDARNO E VALDISIEVE	6	55.165	29,88%
			TOTALI	9	98.252	53,22%
6	15	241.884	UNIONE EMPOLESE VALDELSA	11	174.762	72,25%
8	8	63.847	UNIONE MUGELLO	8	63.847	100,00%
9	20	171.326	UNIONE AMIATA GROSSETANA	7	16.064	9,38%
			UNIONE COLLINE METALLIFERE	3	10.797	6,30%
			TOTALI	10	26.861	15,68%
10	8	50.303	UNIONE COLLINE DEL FIORA	3	14.219	28,27%
12	15	137.607	UNIONE COLLI MARITTIMI PISANI	3	5.718	4,16%
14	7	163.356	UNIONE VERSILIA	6	101.300	62,01%
15	20	59.067	UNIONE GARFAGNANA	14	26.850	45,46%
			UNIONE MEDIA VALLE SERCHIO	5	31.310	53,01%
			TOTALI	19	58.160	98,47%
17	14	53.406	UNIONE MONTANA LUNIGIANA	13	46.224	86,55%
19	18	140.301	UNIONE ALTA VAL DI CECINA	3	8.086	5,76%
			UNIONE PARCO ALTA VALDERA	4	11.901	8,48%
			UNIONE VALDERA	7	79.238	56,48%
			TOTALI	14	99.225	70,72%
21	7	257.716	UNIONE VAL DI BISENZIO	3	19.327	7,50%
22	9	172.130	UNIONE APPENNINO PISTOIESE	3	11.554	6,71%
24	15	77.604	UNIONE AMIATA VAL D'ORCIA	5	16.345	21,06%
			UNIONE VALDICHIANA SENESE	10	61.259	78,94%
			TOTALI	15	77.604	100,00%
25	15	126.397	UNIONE VAL DI MERSE	4	15.816	12,51%
TOTALE COMUNI E POPOLAZIONE SERVITI DA UNIONI IN TOSCANA AL 01/01/2019				138	874.558	

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Regione Toscana

LA CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI AI SENSI DELL'ART. 90 DELLA L.R. 68/2011

Ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. a) della l.r. 68/2011, le Unioni devono coinvolgere almeno tre Comuni del medesimo ambito⁹, per una popolazione minima di 10.000 abitanti ed esercitare, ai sensi della lettera b) dello stesso comma, almeno quattro tra le seguenti funzioni fondamentali:

1. Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
2. Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
3. Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
4. 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;
5. Edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
6. Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
7. Servizi in materia di statistica;

In aggiunta o in sostituzione delle funzioni fondamentali sopra riportate, per la concessione dei contributi sono ritenute valide anche le seguenti:

8. Sportello unico delle attività produttive¹⁰;
9. Procedure di valutazione di impatto ambientale, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica (oppure costituzione di un ufficio cui compete la responsabilità del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica);
10. Piano strutturale intercomunale di cui all'articolo 23 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio"; (dette attività sono considerate solo se

alternative alla funzione indicata con il numero 2. oppure ne costituiscono l'unico o il prevalente svolgimento);

11. Almeno due delle seguenti funzioni¹¹: gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, concernente la gestione ordinaria dei tributi e delle imposte comunali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali, concernente la tenuta e l'aggiornamento dell'inventario dei beni, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio; gestione delle risorse umane, concernente il reclutamento e i concorsi e il trattamento giuridico ed economico del personale.

LA VERIFICA SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ASSOCIATIVE

Come noto, i contributi destinati alle Unioni di Comuni vengono concessi sulla base dello svolgimento di certe attività, ma **non sono vincolati** alle attività medesime: costituiscono una sorta di premialità, di incentivo all'esercizio associato e possono essere impiegati liberamente.

Certamente l'impegno progettuale per realizzare l'Unione va premiato, in quanto non si tratta di un semplice mettere insieme parti di attività svolte dai singoli enti, ma di sostituire procedure differenti – talvolta molteplici anche all'interno di un solo Comune - con procedure nuove, che tengano conto delle esigenze di tutta la popolazione servita e siano supportate da banche dati uniche (piuttosto che unificate) e procedimenti unici (piuttosto che standardizzati), ma resta imprescindibile effettuare dei controlli sulla bontà della gestione perseguita, nel generale interesse pubblico.

Su questo punto l'operato della Regione Toscana si è fatto più stringente con l'approvazione della legge regionale 26 luglio 2019, n. 49 (che ha posto la verifica di effettività come elemento essenziale, da eseguire prima della concessione di dei contributi), alla quale sono seguite le deliberazioni della Giunta regionale 1077 del 27 agosto 2019 e 1143 del 16 settembre 2019, per la definizione delle modalità di concessione e di quantificazione della misura e la deliberazione

195 del 24/02/2020, con la quale sono stati scanditi termini e procedure per lo svolgimento delle verifiche di effettività e sono stati individuati gli indicatori di effettivo esercizio per ciascuna delle attività riportate in elenco.

Nell'ambito delle verifiche di effettività biennali, previste dall'art. 91 della l.r. 68/2011, sono state individuate delle precise tempistiche (dal 9 marzo al 30 giugno per la verifica iniziale e dal 1 luglio al 15 settembre per la seconda fase di verifica, nel caso ricorra la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 91 della l.r. 68/2011¹²), nonché delle altrettanto precise modalità di svolgimento, tra le quali l'esecuzione della verifica iniziale da parte del competente settore della Giunta regionale - ed in alcuni casi anche di quella propria della seconda fase - presso gli uffici dell'Unione di Comuni. In passato invece, l'effettivo esercizio associato delle funzioni veniva desunto dalla documentazione, anche a campione, agli atti della struttura regionale, o fornita dall'Unione, oltre che dallo Statuto dell'Unione stessa.

Con deliberazione 1077/2019 si è anche provveduto ad una revisione degli indicatori di efficienza e di maggiore integrazione dei Comuni.

GLI ESITI DELLE VERIFICHE

Le disposizioni sulla base delle quali sono state svolte le ultime verifiche di effettività (2018), è quella approvata dalla Giunta con deliberazione 55 del 29 gennaio 2018, che segue la previgente formulazione dell'art. 91 della l.r. 68/2011.

Tali disposizioni prevedevano che la Regione verificasse con cadenza biennale ed in due fasi l'effettività dell'esercizio associato delle funzioni da parte delle Unioni beneficiarie dei contributi e procedesse alla revoca dei contributi stessi in caso di esito negativo della verifica, definitivamente accertato dopo la seconda fase.

Da marzo a settembre 2018 la struttura regionale competente ha svolto le verifiche di effettività in tutte le ventitré Unioni per centoventotto funzioni delle quali centodue verificate positivamente e ventisei negativamente¹³.

Solo in otto Unioni la verifica si è conclusa po-

sitivamente per tutte le funzioni già nella prima fase, per le altre è stata necessaria una seconda fase che ha visto, in alcuni casi, concludersi con esito negativo la verifica sull'effettività di alcune funzioni e l'attivazione di altre in loro sostituzione.

Tra gli esiti negativi si segnalano la verifica sullo svolgimento associato della funzione "edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici relativi a scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado" per l'Unione dei Comuni Amiata Val d'Orcia (dopo un primo esito negativo, l'Ente non ha inviato elementi integrativi entro la seconda fase di verifica) e per l'Unione di Comuni della Val di Merse. Esito negativo ha avuto anche la verifica sulla funzione "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini" per l'Unione dei Comuni empolesse Valdelsa.

Non è stato comunque necessario procedere a revoche per i contributi erogati.

Con le modifiche apportate alla l.r. 68/2011, per **avviare** il procedimento di concessione di contributi di cui all'art. 90 della l.r. 68/2011, occorrono due elementi: l'esercizio delle funzioni da parte delle Unioni deve essere **precedente** alla data di avvio del procedimento di concessione dei contributi e deve essere stato **accertato** a seguito di verifica di effettività.

Ciò ha portato ad introdurre due tipologie di verifiche: quelle biennali, che si svolgono d'ufficio per accertare l'esercizio di almeno quattro funzioni valide e quelle su richiesta, disposte su istanza degli enti che può richiedere una nuova verifica a fronte di una precedente che avuto esito negativo, o l'accertamento dell'esercizio di funzioni attivate per la prima volta e non ancora verificate.

Tuttavia, queste nuove disposizioni, che dovevano essere applicate dall'anno 2020, sono state sospese dalle ultime previsioni normative che ne hanno differito l'avvio in conseguenza delle difficoltà operative causate dall'emergenza sanitaria¹⁴.

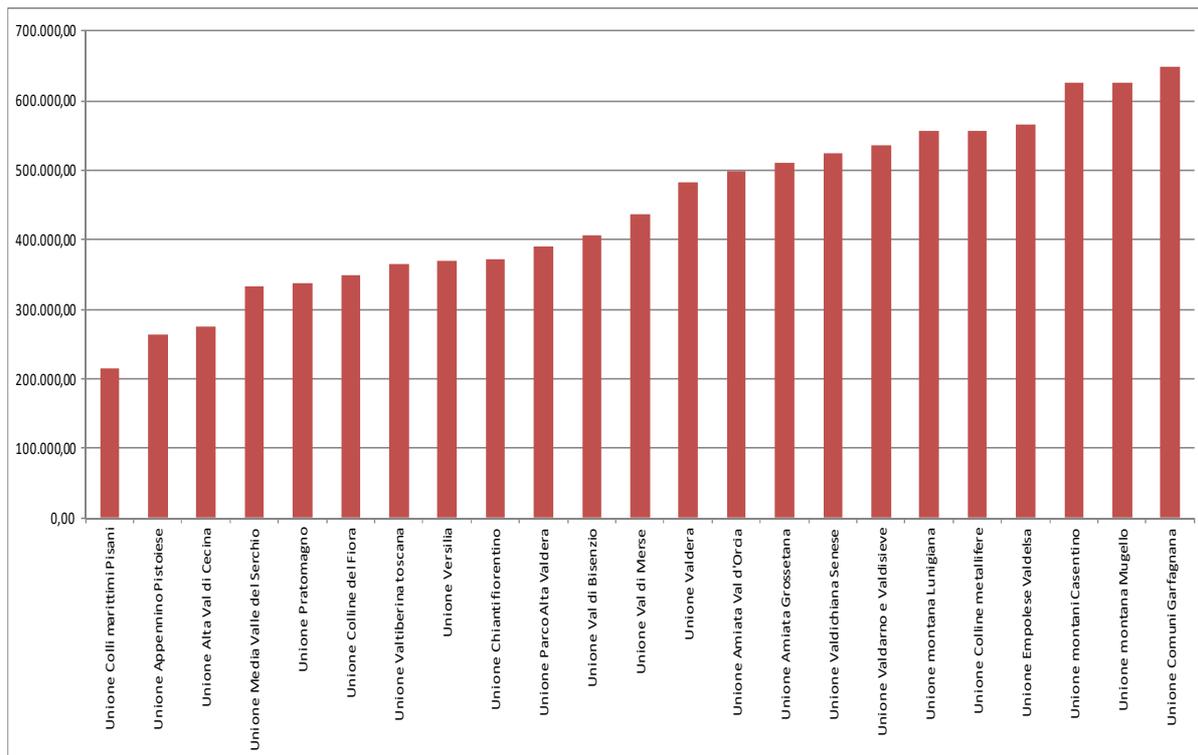
Tav. 5 — esiti delle verifiche di effettività svolte nel 2018 sulle Unioni di Comuni per le funzioni fondamentali rilevanti per la concessione di contributi, ai sensi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011

Tipologia di attività fondamentale	Prima fase di verifica		Seconda fase di verifica		Attività cessate	Attività da verificare
	esito positivo	esito negativo	esito positivo	esito negativo		
Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale					3	
Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale	3	2		1		
Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	18	4	4			
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	3	4		1		2
Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	2	2		2	2	
Polizia municipale e polizia amministrativa locale	11	1			1	
Servizi in materia di statistica	18	4	3	1		
Sportello unico delle attività produttive	17	1	1		1	
Procedure di valutazione di impatto ambientale, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica (oppure costituzione di un ufficio cui compete la responsabilità del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica)	11	4	2	2		
Piano strutturale intercomunale di cui all'articolo 23 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio"; (dette attività sono considerate solo se alternative alla funzione indicata con il numero 2. oppure ne costituiscono l'unico o il prevalente svolgimento)	6	1				3
Gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali; gestione delle risorse umane		2		1	1	

Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana

5. Il riparto dei contributi

Tav. 6 — contributi ripartiti tra le Unioni di Comuni nell'anno 2019, ai sensi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011



Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana

Per l'anno 2019 i contributi alle Unioni, ai sensi dell'art. 90, commi 4 bis, 5, 6, 7, 9 e 14, della l.r. 68/2011, sono stati ripartiti con decreto del dirigente della struttura della Giunta regionale competente n. 19386 del 14/11/2019, che dà conto dell'attività istruttoria espletata per effettuare il riparto, sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale 27 agosto 2019, n. 1077, come modificata dalla deliberazione 1143 del 16 settembre 2019.

Sulla base di modifiche normative, le verifiche di effettività previste per il 2020 sono state posticipate all'anno 2022 ed i contributi degli esercizi 2020 e 2021 saranno concessi in proporzione a quelli dell'anno 2019, a condizione che le Unioni non si trovino in fase di scioglimento; è stato stabilito inoltre che i contributi 2020 non saranno soggetti a revoca¹⁵.

PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELLE UNIONI DI COMUNI TOSCANI

Nella relazione trasmessa dalla Giunta regionale tra i **punti di forza delle Unioni**, nella gestione

delle varie funzioni, sono stati rilevati:

- unico punto di riferimento per la gestione delle situazioni di crisi;
- qualificazione e specializzazione delle figure professionali;
- maggiore equità negli interventi erogati ai beneficiari, con uniformità di criteri, procedure e modulistica;
- copertura maggiore dei servizi al pubblico (prolungati orari di apertura, turni, reperibilità...);
- sistema integrato di accesso museale (biglietto unico per più siti museali¹⁶);
- maggiore peso contrattuale nei confronti degli appaltatori, dei gestori dei servizi e dell'ATO;
- software gestionali integrati su tutti gli enti associati, che favoriscono, tra l'altro, la possibilità di lavoro a distanza;
- unicità di modulistica e facilità di veicolare informazioni attraverso il sito istituzionale dell'Unione.

Tra le **criticità** sono state riportate:

- tendenza a considerare l'Unione come un ulteriore livello di governo, che si interpone fra cittadini ed amministratori, piuttosto che una modalità organizzativa;
- scarsa volontà del livello politico di investire in risorse e personale dell'ufficio, valutato spesso sotto il profilo del costo e non dei risultati;
- reperimento di personale stabile, adeguatamente formato e motivato;
- mancata predisposizione di un unico regolamento per le materie gestite in associazione (imposte comunali, urbanistica, servizi sociali, personale...);
- mancata predisposizione di piattaforme informatiche uniche (talvolta molteplici in un singolo Ente);
- scarsità di risorse rispetto all'estensione territoriale (specialmente per la polizia locale).

6. Conclusioni

Adesso che sull'obbligatorietà delle gestioni associate si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 33 del 24 gennaio 2019, sappiamo che l'obbligo associativo non può essere assoluto ed il sacrificio imposto alle autonomie è da subordinare alla verifica sui costi/benefici apportati dalle gestioni stesse.

L'alveo naturale di definizione e descrizione dell'assetto e delle funzioni fondamentali delle autonomie locali avrebbe dovuto essere, per la Corte, la cosiddetta "Carta delle autonomie locali" che, nonostante vari tentativi di approvazione, non ha mai visto la luce.

Così, nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, al più piccolo dei Comuni italiani risultano assegnati gli stessi compiti fondamentali delle più grandi città, con la conseguenza di non riuscire a garantire l'equità nella distribuzione di servizi ai residenti nei vari territori.

Pertanto, si ritiene che le seguenti questioni rivestano natura prioritaria:

1) **Contribuire a definire la Carta delle autonomie locali:** propedeutica alla realizzazione del progetto di autonomia differenziata, con la quale dovrebbe essere istituzionalizzata l'asimmetria regionale, risulta la descrizione dei vari livelli di governo nella Carta delle autonomie locali, ancora mai nata, per arrivare a stabilire i livelli essenziali di erogazione dei servizi di base.

Inoltre, "Sviluppare a tutti i livelli istituzioni

efficaci, responsabili e trasparenti" è una delle declinazioni dell'obiettivo 16 dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, programma di azione globale adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite¹⁷.

2) **Puntare a realizzare un "controllo di gestione" per le Unioni di Comuni:** stimando gli effetti della gestione associata realizzata tramite le Unioni, si ottempera non solo all'indicazione della Corte Costituzionale, ma al generale interesse pubblico.

Inoltre la legge sui piccoli Comuni (L. 158/2017, art. 13¹⁸) prevede, tra l'altro, che i Comuni esercenti in maniera associata le funzioni fondamentali mediante Unione di Comuni, siano obbligati a svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Un elemento da non trascurare in vista dell'atteso incremento di tali risorse.

L'impegno della Regione Toscana potrebbe esprimersi anche a livello di professionalità.

Infatti, soprattutto in un'ottica di uffici a rete, mettere a disposizione professionisti e procedere che non sono sempre presenti negli Enti di minore dimensione, potrebbe costituire un sostegno importante, per dare un contributo non soltanto economico, in coerenza con il ruolo strategico che la Regione ha ormai assunto nella gestione del patto di stabilità territoriale.

Note

1. (Proroga dei termini in materia di funzioni fondamentali dei comuni) - All'articolo 18-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, le parole "sono differiti al 31 dicembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "sono prorogati al 31 dicembre 2021".
2. Questo punto assume un particolare rilievo quando - per dimissioni di un Sindaco, per esempio - un Comune facente parte di un'Unione viene commissariato: dal momento che il Commissario è un organo monocratico non elettivo, si rende necessario tenerne conto per calibrare la rappresentanza dell'Ente commissariato in seno al Consiglio dell'Unione e lo Statuto è lo strumento più idoneo per prevedere e disciplinare tale fattispecie;
3. Sentenza Corte Costituzionale 33 del 24 gennaio 2019;
4. Legge regionale 17 agosto 1979, n. 37;
5. Art. 19, comma 1, legge regionale 26 luglio 2019, n. 49 "Disposizioni sugli enti locali. Modifiche alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 22/2015";
6. Art. 19, comma 3, l.r. 6 luglio 2020, n. 51 "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019";
7. Entrata in vigore della modifica all'art. 24 della l.r. 68/2011, disposta con l.r. 3 marzo 2015, n. 22, art. 18;
8. Rispetto ai dati ANCI 2018 presentati in Tav. 1, ci sono state quattro fusioni che hanno ridotto il numero dei Comuni partecipanti a Unioni a 138: Barberino Tavarnelle (Ambito 5), Sillano Giuncugnano (Ambito 11), Abetone Cutigliano e San Marcello Piteglio (Ambito 20);
9. Allegato A, l.r. 27/12/2011, n. 68;
10. Tale funzione è considerata solo se viene accertato d'ufficio il possesso dei requisiti di interoperabilità, come individuati dalle deliberazioni della Giunta regionale n. 639 del 19 giugno 2017 e n. 370 del 25 marzo 2019;
11. Le funzioni considerate nel procedimento di concessione dei contributi per l'anno 2018, sono le stesse del 2019 fatta eccezione per questo punto, per il quale le previgenti disposizioni dell'articolo 90 richiedevano tutte le funzioni ivi indicate;
12. Non si procede ad una seconda fase di verifica se alle criticità riscontrate nella prima fase l'Unione ha fornito elementi integrativi entro il termine perentorio concesso dalla competente struttura della Giunta regionale;
13. Allegato A decisione GR 11 del 23/12/2019, pag. 70;
14. Art. 3, legge regionale 5 maggio 2020, n. 28;
15. Legge regionale di stabilità per l'anno 2021;
16. <https://museiamiata.it/>;
17. Risoluzione Assemblea Generale ONU 70/1 del 25 settembre 2015: "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile" - https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1;
18. Art. 13, legge 158/2017 – Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane:
 - 1 — I piccoli Comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante Unione di Comuni o Unione di Comuni montani, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, svolgono altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate.
 - 2 — Sulla base di quanto previsto dal presente articolo, le Regioni adottano gli opportuni provvedimenti per recepire la disciplina dell'Unione europea in materia di sviluppo di aree rurali e montane.

La nota è stata curata dalla Dott.ssa Francesca Cecconi, funzionaria del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico e agli Organismi di garanzia e consulenza

L'immagine presente in prima pagina è tratta dal sito dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)