

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

##### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Variazioni nella composizione della Commissione .....	15
In ordine alla proposta di legge C. 3264 Fabbri, recante « Disposizioni in materia di acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottando » .....	15

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali ( <i>Deliberazione</i> ) .....	16
ALLEGATO ( <i>Programma</i> ) .....	18

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante approvazione del piano per il riordino dell'Autorità nazionale anticorruzione. Atto n. 200 ( <i>Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio</i> ) .....	16
--	----

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti i partiti politici. C. 3004 Fontanelli e C. 3147 Lorenzo Guerini ( <i>Rinvio dell'esame</i> ) .....	17
--	----

##### COMITATO DEI NOVE:

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza. Emendamenti C. 9-200-250-273-274-349-369-404-463-494-525-604-606-647-707-794-836-886-945-1204-1269-1443-2376-2495-2794-A .....	17
---	----

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Martedì 6 ottobre 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.

**La seduta comincia alle 14.40.**

#### Variazioni nella composizione della Commissione.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che, per il gruppo misto,

il deputato Massimo Parisi entra a far parte della I Commissione.

**In ordine alla proposta di legge C. 3264 Fabbri, recante « Disposizioni in materia di acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottando ».**

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta del 24 settembre 2015, ha concluso l'esame in sede referente delle proposte di legge C. 9 d'iniziativa popolare ed abbinate, concernenti modifiche alla legge 5

febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza, conferendo mandato alla relatrice a riferire favorevolmente in Assemblea. Nella giornata di lunedì 28 settembre si è svolta in Assemblea la discussione sulle linee generali.

Il 29 settembre, successivamente alla presentazione della relazione in Assemblea, è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 3264 Fabbri ed altri, recante « Disposizioni in materia di acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottando » vertente sulla medesima materia trattata dalle proposte di legge C. 9 e abbinate.

Propone pertanto che la proposta di legge C. 3264, sia considerata ricompresa nella relazione già presentata all'Assemblea.

La Commissione concorda.

Emanuele FIANO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede di valutare una ripresa in tempi brevi dell'iter di esame del progetto di legge C. 1658, in materia di protezione di minori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, fa notare che le modalità di prosecuzione dell'iter di tale provvedimento saranno definite in una prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

**La seduta termina alle 14.45.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 6 ottobre 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 14.45.**

**Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.**

*(Deliberazione).*

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, sulla base di quanto convenuto in

sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ed essendo stata acquisita l'intesa con la Presidente della Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, propone lo svolgimento di una indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

Rileva che l'indagine conoscitiva si concluderà entro il 10 dicembre 2015 e si svolgerà sulla base del programma riportato in allegato (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta del presidente.

**La seduta termina alle 14.50.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 6 ottobre 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante approvazione del piano per il riordino dell'Autorità nazionale anticorruzione.**

**Atto n. 200.**

*(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° ottobre 2015.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.55.**

**SEDE REFERENTE**

*Martedì 6 ottobre 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 14.55.**

**Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti i partiti politici. C. 3004 Fontanelli e C. 3147 Lorenzo Guerini.**

*(Rinvio dell'esame).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, fa presente che nella riunione del 15 settembre 2015 dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il gruppo del PD ha chiesto l'avvio dell'esame della proposta di legge C. 3147 Lorenzo Guerini ed altri: « Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti ». Sulla medesima materia risulta inoltre assegnata alla I Commissione la proposta C. 3004 Fontanelli. Comunica di aver segnalato in proposito all'ufficio di presidenza che diversi disegni di legge vertenti sulla medesima materia sono già all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato (disegni di legge nn. 1118, 9, 260, 577, 659, 807, 891, 946 e 966), precisando che l'ultima seduta svol-

tasi in quel ramo del Parlamento sulle predette proposte normative risale al 28 gennaio 2014.

Successivamente, nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 1° ottobre 2015, è emersa la volontà che possa essere la Camera a procedere nell'esame delle citate proposte di legge C. 3147 e C. 3004, anche in considerazione della data particolarmente risalente dell'ultima seduta svolta dalla 1ª Commissione del Senato relativamente ai predetti disegni di legge.

Avverte, quindi, che, se la Commissione concorda con quanto emerso in sede di ufficio di presidenza, scriverà alla Presidente della Camera per rappresentarle l'opportunità di avviare le procedure di intesa tra i due rami del Parlamento previste dagli articoli 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato, al fine di consentire che sia la Camera a procedere nell'esame delle proposte di legge C. 3147 e C. 3004.

La Commissione concorda.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**

**COMITATO DEI NOVE**

*Martedì 6 ottobre 2015.*

**Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza.**

**Emendamenti C. 9-200-250-273-274-349-369-404-463-494-525-604-606-647-707-794-836-886-945-1204-1269-1443-2376-2495-2794-A.**

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 15 alle 15.05.

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni  
e dei servizi comunali.****PROGRAMMA***1. Contesto dell'indagine.*

Il riordino istituzionale e la riforma della pubblica amministrazione che si sono avviate negli ultimi anni attraverso diversi interventi normativi (decreto-legge n. 78 del 2010, decreto-legge n. 95 del 2012, legge n. 56 del 2014, decreto-legge n. 90 del 2014, legge di riorganizzazione della pubblica amministrazione del 2015, disegno di legge di riforma costituzionale (S.1429-B), in corso di esame parlamentare), hanno come obiettivo non solo quello di generare un risparmio in termini di spesa pubblica ma anche quello di ridurre le sovrapposizioni dei livelli istituzionali di decisione e di gestione, di semplificare ed accelerare la capacità di risposta della Repubblica e della p.a. al fine di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

La p.a. centrale e periferica e gli enti territoriali sono chiamati a far fronte ai propri costi gestionali e di offerta dei servizi con risorse finanziarie sempre minori rispetto agli anni passati a causa della riduzione crescente dei trasferimenti statali e dei tributi locali; situazione questa che impone di sostenere le capacità di governo e di responsabilità di amministratori e dirigenti che sempre più spesso non riescono più, proprio a causa della riduzione delle risorse finanziarie pubbliche, a fronteggiare neppure l'ordinaria amministrazione degli enti che sono chiamati a governare.

Una delle risposte alla necessità di razionalizzazione della spesa pubblica e all'urgenza di salvaguardare l'erogazione e

la qualità dei servizi ai cittadini riguarda i comuni, in particolar modo quelli che hanno una popolazione fino a 5.000 abitanti a cui è stato chiesto, con decreto-legge n. 95 del 2012, di esercitare obbligatoriamente e congiuntamente in forma associata nove delle dieci funzioni fondamentali loro attribuite, mediante unione di comuni o convenzione.

Oggi in Italia sono presenti – come evidenziato nell'allegato 1 – 8.047 Comuni con 60.794.612 abitanti (7720 i comuni nel 1861 con 21.777.334 abitanti, 8100 nel 2009 con 60.340.328 abitanti); essi costituiscono un importante fenomeno identitario, di specificità e vivacità culturale, ma nello stesso tempo richiedono una riflessione complessiva alla luce della normativa esistente rispetto all'effettiva capacità e possibilità di tutti i comuni, a prescindere dalla propria dimensione territoriale e demografica, di erogare servizi standard alla propria popolazione di riferimento. La gestione associata delle funzioni attraverso la costituzione di unioni dei comuni in forma libera o obbligata o attraverso convenzioni, o ancor meglio a seguito della fusione tra comuni, costituiscono strumenti importanti per raggiungere una massa critica minima necessaria per far fronte alla razionalizzazione delle risorse economiche ed umane del nostro tempo e per meglio affrontare la complessità delle decisioni e della gestione dei servizi a cui la nostra società deve fare fronte.

Il tema del riordino dei comuni si è imposto nella discussione politico-istituzionale del nostro Paese già dal 1990 con la legge n. 142. Volendo rimanere a un periodo circoscritto e recente, si può af-

fermare che con il Governo Monti vi è stato un intervento propulsivo a livello legislativo che ha inteso indirizzare il Paese verso una graduale ma obbligata razionalizzazione del numero dei comuni. La legge di stabilità del 2013 ha introdotto l'obbligo di esercizio associato, entro il 1° gennaio 2014, per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti di nove delle dieci funzioni fondamentali indicate nell'articolo 14, comma 27 del decreto-legge n. 78 del 2010 come novellato dalla stessa legge di stabilità (legge n. 147 del 2013, articolo 1, comma 530). L'obbligo si applica ai comuni fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenenti a comunità montane mentre sono esenti i comuni il cui territorio coincide con una o più isole.

Secondo i dati disponibili (fonte Ancitel), aggiornati al 1° agosto 2015, le unioni di comuni attivate nel territorio nazionale sono 435, coinvolgono 2272 comuni e interessano circa 9.635.000 abitanti. Di queste circa il 50 per cento sono unioni « di necessità » (ossia obbligate per legge). Riguardo alla ripartizione geografica, le Unioni sono concentrate per il 48 per cento nelle regioni del nord, per il 14 per cento al centro, il 15 per cento al sud e per il 21 per cento nelle isole.

Considerato che solo 2272 si sono associati e non tutti fanno parte dei 5627 comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti tenuti all'obbligo di gestione associata di cui al decreto-legge n. 95 del 2012 (*si vedano allegati 1 e 2*), è evidente che l'unione è un processo che va incentivato, ma soprattutto guidato e gestito vista la complessità delle dinamiche in essere e se si vogliono raggiungere gli obiettivi di rafforzamento delle capacità gestionali dei comuni. Le scadenze previste dalle norme in questione sono già state più volte prorogate (prima al 31 dicembre 2014 e con l'ultimo decreto-legge « milleproroghe » – decreto-legge n. 192 del 2014 – al 31 dicembre 2015) ma si tratta di un tema ora non più rinviabile, anche alla luce del riordino delle province e delle città metropolitane, nonché della riforma del Titolo V in discussione, che fanno diventare di fatto i comuni i soggetti di

riferimento amministrativo e politico più importante sul territorio per i cittadini e le imprese.

Alla luce di questi primi numeri è abbastanza verosimile pensare che a dicembre 2015 vi sia l'esigenza di un'ulteriore proroga dei termini per l'applicazione delle norme in materia di riordino: pertanto è importante comprendere la situazione effettiva ad oggi, raccogliere e ordinare le informazioni per capire quali difficoltà stanno incontrando gli enti nell'ottemperanza di questa disposizione e quali correttivi sia possibile prevedere per sostenerli in questa importante fase di riordino.

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.

La definizione dell'ambito territoriale è il punto di partenza più importante da definire e che deve tenere conto, nei fatti, delle effettive politiche di contiguità territoriale, di semplificazione e omogeneità su un territorio più vasto, più agevole per i cittadini che sempre hanno come punto di riferimento l'ambito comunale ed all'interno del quale è più semplice definire politiche erogatorie di servizi più efficienti e più efficaci, attraverso la riduzione dei costi unitari delle funzioni associate e della produzione di economie di scala.

Un ruolo importante, per l'attuazione di quanto disposto dal decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di unioni dei comuni, era riconosciuto alle regioni che, con proprio provvedimento legislativo, dovevano sostenere i comuni in questo percorso, anche definendo gli ambiti territoriali ottimali da raggiungere tenuto conto anche delle sinergie gestionali ed amministrative già attuate sul territorio, nonché della contiguità territoriale (distretti socio-sanitari o precedenti forme di gestione associata come centri montani, distretti scola-

stici, associazioni dei comuni). È quindi importante verificare le leggi regionali adottate e gli strumenti di accompagnamento al processo di riordino istituzionale promossi da tali provvedimenti (proposte di definizione di ambito ottimale, scadenze endo-procedimentali per ottemperare, sostegno alla realizzazione di studi di fattibilità).

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comporta la possibilità di specializzazione delle risorse umane a disposizione con una crescente possibilità di aggiornamento e di formazione, dovuto a una più marcata divisione del lavoro. Altri obiettivi possibili dell'associazionismo comunale riguardano una più agevole riorganizzazione dei processi; l'uniformità di procedimenti amministrativi attivati, con conseguente eliminazione di pratiche diseconomiche dal punto di vista gestionale; il peso specifico politico dei comuni, aumentato proprio in conseguenza della massa critica posta in essere dall'elemento intercomunale; una più efficace capacità progettuale in grado di fungere da attrattore di risorse finanziarie soprattutto comunitarie; l'erogazione di nuovi servizi al cittadino; l'efficace utilizzo delle risorse collegate alle ITC (*information technology communications*) ovvero l'insieme dei metodi e delle tecnologie connesse ai sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni; l'ingresso più agevole nell'ente locale di maggiori dimensioni dei principi del *new public management* che comportano una maggiore professionalità dell'attività pubblica, standard predefiniti cui riferire le attività amministrative poste in essere; l'introduzione dei principi di competizione e di concorrenza nei confronti del settore privato.

Possono rallentare il cammino verso le esperienze d'intercomunalità alcune criticità, come le forti differenze riguardanti le peculiarità storico-culturali di un territorio; il timore di una perdita della valenza identitaria e di appartenenza; le resistenze alle politiche di cambiamento organizzativo da parte del personale; la riduzione della capacità decisionale più facilmente esercitabile nel comune di appartenenza;

la mancanza di un valido studio di fattibilità prodromico a qualsiasi decisione sulla necessità della forma associativa prescelta.

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, di 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.

Si ritiene inoltre di particolare interesse focalizzare l'indagine anche sulle fusioni di comuni. I processi di fusione di comuni sono stati, in sostanza, trascurabili nel decennio tra il 1990 ed il 2011 (solo 9) mentre hanno avuto un incremento rilevante a partire dal 2012, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2012 con il quale sono stati previsti ulteriori incentivi finanziari per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi. Inoltre, al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, l'articolo 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha, successivamente, previsto la destinazione di una quota del fondo di solidarietà comunale istituito dalla legge 228 del 2012, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, all'incremento del contributo spettante ai comuni istituiti a seguito di fusione. Ulteriori interventi agevolativi per tale processo di aggregazione sono stati previsti dalla legge di stabilità 2015, come illustrato nella parte relativa al quadro normativo.

Dai dati di riferimento emerge quindi come 26 comuni sono nati da processi di fusione nel 2013 (2) e nel 2014 (24). Le fusioni registrate in tali anni si sono concentrate in particolare in alcune regioni (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto). Il numero complessivo dei comuni interes-

sati risulta essere pari a 62 ed il contributo straordinario annuo complessivamente attribuito pari a 9,53 milioni di euro (fonte Ministero interno).

Nel 2015 sono nati dal processo di fusione 6 comuni; 22 sono i comuni di prossima istituzione al 1° gennaio 2016.

## 2. Quadro normativo.

Le disposizioni normative sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali sono state adottate dal legislatore nell'ambito di un disegno complessivo volto a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni, di promuovere forme di razionalizzazione della spesa e di maggiore efficienza dei servizi. In particolare, l'unione dei comuni ha la finalità, in primo luogo, di migliorare la capacità gestionale del comune.

Le modalità di esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali sono disciplinate principalmente dal Testo unico degli enti locali (articoli 30-35), dal decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 14, commi 26 e seguenti) e dalla legge n. 56 del 2014 (articolo 1, commi 104 e seguenti).

### 2.1. Convenzione tra comuni.

Lo strumento più funzionale e flessibile ma meno stabile di gestione associata è costituito dalla convenzione tra comuni per la gestione di una o più funzioni o servizi (articolo 30 TUEL). Con la stipula della convenzione i comuni contraenti stabiliscono il fine e la durata della convenzione, oltre alle forme di consultazione tra gli enti aderenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Gli enti aderenti possono esercitare in comune le funzioni associate, oppure possono costituire uffici comuni per l'esercizio delle funzioni o delegare ad uno di essi (comune capofila) tale esercizio.

Lo Stato e le regioni possono prevedere forme di convenzione obbligatoria per la gestione a tempo determinato di uno spe-

cifico servizio o per la realizzazione di un'opera, nell'ambito della delega di funzioni in materie di propria competenza.

### 2.2. Unione di comuni.

Più strutturato è lo strumento dell'unione di comuni, che si configura come una entità stabile, dotata di statuto e di organi di governo propri. L'unione di comuni è definita dalla legge quale ente locale, costituito da due o più comuni, di norma confinanti, per esercitare in modo associato più funzioni e servizi comunali (articolo 32 TUEL). Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. È previsto, inoltre, l'utilizzo sinergico dei due strumenti (unione e convenzione): infatti una unione di comuni può stipulare convenzioni con altre unioni o con singoli comuni.

Come già anticipato, le regioni hanno un ruolo centrale nella gestione dell'associazionismo dei comuni situati nei rispettivi territori secondo il decreto-legge n. 95 del 2012: la legge regionale individua i livelli ottimali di esercizio dell'esercizio associato di funzioni, i soggetti, le forme e i termini temporali di tale esercizio, oltre che specifiche forme di incentivazione, ulteriori a quelle statali. In caso di inadempienza la regione esercita il potere sostitutivo.

Per i piccoli comuni era inoltre previsto l'istituto dell'unione speciale, ossia l'unione obbligatoria per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, abrogata dalla legge n. 56 del 2014. Rimane vigente la gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali, da esercitarsi indifferentemente con lo strumento della convenzione o con quello dell'unione. L'esercizio delle funzioni comunali fondamentali, disciplinato dal decreto-legge n. 78 del 2010, articolo 14, è obbligatorio per i comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti a comunità montana). Sono esclusi i comuni il cui territorio coincide con una o più isole e il comune di Campione d'Italia. Per le modalità di svolgimento della gestione associata si applicano le disposizioni del

testo unico sopra sintetizzate e le ulteriori prescrizioni recate dal medesimo decreto-legge n. 78, fra cui il requisito del limite demografico minimo dell'unione o convenzione fissato in 10.000 abitanti (3.000 per i comuni montani).

Risulta inoltre fissato (decreto-legge n. 192 del 2014, articolo 4, comma 6-*bis*) al 31 dicembre 2015 – dopo ripetute proroghe e differimenti – il termine per l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni (individuate dal medesimo decreto-legge n. 78 del 2010, all'articolo 14, comma 27). Altrimenti consegue il commissariamento dell'ente inadempiente in base alla legge.

Il termine per le centrali di competenza locali è stato, a sua volta, recentemente prorogato (legge n. 107 del 2015) stabilendo che i termini per l'entrata in vigore delle norme dell'articolo 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici, sono fissati al 1° novembre 2015. Inoltre, tali termini per i comuni nati da fusione decorrono dal terzo anno successivo alla fusione.

Al contempo, la legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato sensibilmente anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni.

Tra queste, alcune disposizioni incentivanti, applicabili sia alle unioni, sia alle fusioni di comuni, hanno previsto la facoltà per le regioni di individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131). Inoltre, (comma 134) si prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cosiddetto « 6.000 campanili » (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013). Previsione che peraltro non ha avuto attuazione.

Numerosi sono stati gli altri interventi legislativi volti ad agevolare, in particolare con misure finanziarie, l'esercizio associato di funzioni adottati nella legislatura

in corso, come risulta dall'elenco di interventi richiamati nella tabella allegata (*vedi allegato 3*).

Al contempo, nell'ambito della legge di riorganizzazione della pubblica amministrazione, recentemente approvata dal Parlamento, è stata espressamente previsto – nell'ambito delle misure per la formazione – la promozione, con il coinvolgimento dell'ANCI, di corsi di formazione concernenti l'esercizio associato delle funzioni fondamentali per dipendenti e dirigenti dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

### 2.3. Fusione di comuni.

La fusione di uno o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni.

Ferma restando la competenza regionale a disciplinare le modalità per la fusione dei comuni, la legge statale stabilisce che in caso di fusione non si applica il limite minimo ordinario di 10.000 abitanti per la costituzione di un nuovo comune (articolo 15, comma 1, TUEL). Si tratta di una delle forme incentivanti previste in materia, al fine di agevolare la fusione dei comuni.

Inoltre, i comuni che hanno avviato un percorso di concentrazione territoriale possono, anche prima della fusione, adottare, previa approvazione da parte di tutti i comuni, lo statuto del nuovo comune. Lo statuto deve contenere obbligatoriamente adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, volte a tutelare tutti i comuni destinati alla fusione (articolo 15, comma 2, TUEL).

Lo Stato garantisce appositi contributi, ulteriori a quelli regionali, per i 10 anni successivi alla fusione. I contributi sono commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni (articolo 15, comma 3, TUEL).

La legge 56 del 2014, di riforma del sistema delle province, ha adottato diverse disposizioni anche in materia di fusioni di comuni.

Un primo gruppo di disposizioni reca misure agevolative per la fusione di comuni.

Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolarne la fusione. I commi 131-134 recano ulteriori misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni.

Le regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131).

È inoltre dettata una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo comune sorto dalla fusione istituisca municipi (comma 132).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

Infine, il comma 134 prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cosiddetto « 6.000 campanili » (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013). Tale previsione non è stata attuata.

Una ulteriore misura in materia di fusione di comuni è stata successivamente introdotta con il decreto-legge n. 90 del 2014 recante diverse misure in materia di semplificazione amministrativa (articolo 23, comma 1, lettera f-ter). La disposizione estende anche alle fusioni per incorporazione la concessione, prevista per le fusioni realizzate dal 2012 in poi, del contributo straordinario loro dovuto ai sensi

dell'articolo 5, comma 3, del TUEL. Tale contributo è commisurato, a decorrere dal 2013, al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Inoltre il decreto-legge n. 90 del 2014 ha fissato un limite al contributo pari a 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione. La disposizione è diventata operativa con l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno 21 gennaio 2015.

Anche la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 450) ha introdotto una disposizione in favore delle fusioni di comuni prevedendo che ai comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa per il personale sulla spesa corrente inferiore al 30 per cento non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione di personale mediante contratti a tempo determinato, ed altri specifici vincoli in materia di personale, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci.

### *3. Principali profili di approfondimento dell'indagine e soggetti da ascoltare.*

In considerazione del quadro normativo in essere e del ruolo che una piena attuazione delle disposizioni in materia di gestione in forma associata da parte dei comuni può svolgere per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi oltre che per la razionalizzazione della spesa, l'indagine conoscitiva si propone di affrontare in modo particolare i seguenti aspetti:

analizzare lo stato di attuazione delle disposizioni legislative sulla materia partendo dai dati relativi ai comuni soggetti all'obbligo di riordino e alle unioni effettivamente poste in essere e a quali e quante funzioni sono state aggregate;

quante convenzioni e quante unioni dei comuni sono state poste in essere;

incidenza sui relativi dati della dimensione quantitativa dell'ente e verifica della percentuale in cui le unioni conseguono all'obbligo di legge o, invece, ad un'auto-noma decisione dell'ente;

analizzare i dati relativi alle fusioni poste in essere verificando in particolare se presuppongono precedenti unioni o sono state disposte direttamente;

porre in evidenza i criteri maggiormente utilizzati nei processi di riordino in atto o conclusi (contiguità territoriale, preesistenza di comunità montana, distretto socio-sanitario, precedenti gestioni associate già attivate, ecc.);

approfondire – valutandone altresì l'impatto – le misure assunte dalle regioni, anche finanziarie, per favorire ed accompagnare il processo di riordino (studi di fattibilità, incentivi economici e così via) e le eventuali norme che disciplinano i *referendum* popolari per la fusione ed i relativi *quorum* deliberativi;

valutare gli effetti che derivano dalla gestione associata delle funzioni (convenzione, unione dei comuni) sull'organizzazione e sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali;

esaminare il rapporto tra le disposizioni volte ad accelerare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni e quelle volte a valorizzare e promuovere forme di gestione associata delle funzioni;

analizzare le unioni dei comuni che, da una parte, sono volte all'aggregazione territoriale e alla fusione e, da una altra parte, riguardano enti anche di dimensioni maggiori e possono rappresentare un modello di gestione delle funzioni in grado anche di sostituire gli ambiti di area vasta o quelli provinciali;

valutare se e in che misura è stata data attuazione alle più recenti disposizioni di incentivazione delle forme associate e delle fusioni quali quelle che riguardano il patto di stabilità;

focalizzare l'attenzione sui motivi che hanno finora impedito di giungere alla piena attuazione delle disposizioni normative sulla materia;

valutare la necessità di modificare la disciplina in essere, anche tenendo conto che è attualmente fissato al 31 dicembre 2015 il termine per l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni;

valutare la necessità di elaborare ulteriori strumenti di incentivazione di unioni e fusioni, anche con riferimento al principio enunciato dall'articolo 12, comma 1, lettera *f*) della legge n. 42 del 2009;

valutare alla luce della tematica relativa alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali la possibilità di apportare modifiche alla disciplina dei servizi pubblici locali.

A tal fine appare opportuno prevedere le audizioni di:

ministro dell'interno;

ministro degli affari regionali;

ministro dell'economia e delle finanze;

ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

rappresentanti della Corte dei conti;

rappresentanti dell'Agenzia per la coesione e la funzione pubblica;

rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

rappresentanti delle regioni, di ANCI, UPI, UNCEM;

rappresentanti dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali;

rappresentanti dell'Istituto geografico nazionale, della Fondazione Montagne Italia, della Società geografica italiana;

esperti della materia.

L'indagine dovrà concludersi entro il 10 dicembre 2015.

## Allegato 1

Piccoli Comuni per regione (≤5000 ab.)						
Regione	Comuni			Popolazione residente (Istat 2015)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni ≤ 5000 ab.	%
Valle d'Aosta	74	73	98,65	128.298	93.521	72,89
Molise	136	125	91,91	313.348	151.786	48,44
Trentino-Alto Adige	326	289	88,65	1.054.934	453.701	43,01
Piemonte	1.206	1.068	88,56	4.424.467	1.289.781	29,15
Sardegna	377	314	83,29	1.663.286	521.973	31,38
Abruzzo	305	249	81,64	1.331.574	349.032	26,21
Calabria	409	323	78,97	1.976.631	631.814	31,96
Liguria	235	183	77,87	1.583.263	244.355	15,43
Basilicata	131	101	77,10	576.619	196.840	34,14
Marche	236	170	72,03	1.550.796	334.046	21,54
Friuli-Venezia Giulia	216	152	70,37	1.227.122	275.415	22,44
Lombardia	1.530	1.061	69,35	10.002.615	2.101.033	21,00
Lazio	378	251	66,40	5.892.425	448.271	7,61
Umbria	92	60	65,22	894.762	128.507	14,36
Campania	550	335	60,91	5.861.529	686.368	11,71
Veneto	579	308	53,20	4.927.596	777.377	15,78
Sicilia	390	205	52,56	5.092.080	502.181	9,86
Toscana	279	126	45,16	3.752.654	302.717	8,07
Emilia-Romagna	340	149	43,82	4.450.508	387.429	8,71
Puglia	258	85	32,95	4.090.105	218.238	5,34
Italia	8.047	5.627	69,93	60.794.612	10.094.385	16,60

Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2015)

## Allegato 2

Dati regionali sulle unioni dei comuni					
Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	%
1 <u>Emilia-Romagna</u>	340	42	264	6,29	77,65
2 <u>Sardegna</u>	377	35	277	7,91	73,47
3 <u>Toscana</u>	279	23	144	6,26	51,61
4 <u>Sicilia</u>	390	49	177	3,61	45,38
5 <u>Liguria</u>	235	20	105	5,25	44,68
6 <u>Puglia</u>	258	24	115	4,79	44,57
7 <u>Veneto</u>	579	41	213	5,20	36,79
8 <u>Molise</u>	136	8	50	6,25	36,76
9 <u>Lazio</u>	378	21	106	5,05	28,04
10 <u>Abruzzo</u>	305	13	84	6,46	27,54
11 <u>Piemonte</u>	1.206	56	305	5,45	25,29
12 <u>Marche</u>	236	11	48	4,36	20,34
13 <u>Calabria</u>	409	12	64	5,33	15,65
14 <u>Lombardia</u>	1.530	60	228	3,80	14,90
15 <u>Campania</u>	550	12	63	5,25	11,45
16 <u>Umbria</u>	92	1	8	8,00	8,70
17 <u>Basilicata</u>	131	1	7	7,00	5,34
18 <u>Friuli-Venezia Giulia</u>	216	5	11	2,20	5,09
19 <u>Trentino-Alto Adige</u>	326	1	3	3,00	0,92
20 <u>Valle d'Aosta</u>	74	0	0	0,00	0,00
Totale	8.047	435	2.272	5,22	28,23

Fonte: elaborazione Ancitel (2015)

## Allegato 3

<b>Intervento Principali interventi legislativi volti ad agevolare l'esercizio associato di funzioni adottati nel corso della legislatura</b>	
Comma 6-bis, articolo 31 della legge n. 183/2011 (introdotto dal comma 534 della legge 147/2013)	Prevede, al fine di sterilizzare gli effetti negativi delle maggiori spese correnti sostenute dagli enti capofila per la determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, la riduzione di tali obiettivi per i comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata, ed il contestuale aumento degli obiettivi del patto per i comuni associati non capofila, per garantire la neutralità sui saldi di finanza pubblica. La redistribuzione degli obiettivi del patto di stabilità fra enti capofila ed enti associati avviene solo a fronte di un accordo fra i predetti enti. La procedura prevede che l'ANCI comunica al Ministero dell'economia e finanze, entro il 30 aprile di ciascun anno, mediante il sistema web, gli importi in riduzione e in aumento degli obiettivi del patto per ciascun comune, come determinati sulla base dell'accordo raggiunto tra gli stessi, a seguito delle istanze prodotte dai comuni medesimi entro il 15 marzo di ciascun anno.
Legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 489, lettera e), legge n. 190/2014)	È prevista una deroga al patto di stabilità in relazione a diverse tipologie di spesa in favore degli enti che le sostengono, tra cui quelle relative all'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di funzioni. Inoltre, l'articolo 1 del recente decreto-legge 78/2015 recante « Disposizioni in materia di enti locali » reca un ulteriore allentamento dei vincoli del patto di stabilità in favore dei comuni, consentendo ad essi maggiori spazi finanziari per l'effettuazione delle medesime tipologie di spese nel limite complessivo di 100 milioni di euro annui per il periodo 2015-2018, dei quali 30 milioni per l'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di alcune funzioni.
Legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 450, lett. b).	Ha previsto che per i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate « in maniera cumulata » tra i comuni medesimi mediante « forme di compensazione » tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva.

<b>Intervento Principali interventi legislativi volti ad agevolare l'esercizio associato di funzioni adottati nel corso della legislatura</b>	
Legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 450, lett. c)	È stato previsto che il contributo di 5 milioni (di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 120/2013 che ha stabilito per l'anno 2013, una integrazione della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale per un importo complessivo di 125 milioni di euro, di cui 5 milioni destinati ai comuni ad incremento di un trasferimento già riconosciuto agli enti locali da una precedente disposizione, articolo 53, comma 10, legge n. 388 del 2000) deve intendersi attribuito alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni.
Legge di stabilità per il 2015	È intervenuta sul comma 23 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 prevedendo che enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011. Sono considerate a tal fine le amministrazioni provinciali interessate nel 2009 dallo scorporo di province di nuova istituzione. Tale previsione non si applica alle città metropolitane e alle province oggetto di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56. I comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile