

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“FEDERICO II”



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO IN

“LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIALE PER LO SVILUPPO E LA
TUTELA DEL TERRITORIO”

XXVI CICLO

LA COLLABORAZIONE TRA ENTI TERRITORIALI

DALL’“AUTONOMISMO COOPERATIVO” ALL’ESERCIZIO
OBBLIGATORIO IN FORMA ASSOCIATA DELLE “FUNZIONI
FONDAMENTALI” DEI COMUNI

COORDINATORE

Ch.mo Prof. Fiorenzo Liguori

CANDIDATO

Dott.ssa Francesca Iervolino

TUTOR

Dott.ssa Gabriella De Maio

Indice

Introduzione.....p. 1

Capitolo I: Le forme di cooperazione tra enti locali.....p. 4

1. L'evoluzione storica; 2. La disciplina dettata dalla legge 142/90 e dal d.lgs. 267/2000; 3. Le forme associative e di cooperazione nel nuovo ordinamento delle autonomie: 3.1. I consorzi; 3.2. Gli accordi di programma; 3.3. Le unioni di comuni, le convenzioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi (rinvio).

Capitolo II: L'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.....p. 46

1. Premessa; 2. L'associazionismo locale dal 1990 ad oggi; 3. La disciplina introdotta dalla "spending review" in tema di esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni; 3.1. L'esercizio associato delle "funzioni fondamentali" nei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti; 3.2. L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi nei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti tramite l'unione speciale.

Capitolo III: Le convenzioni tra enti locali.....p. 74

1. Le convenzioni tra enti locali dopo la "spending review"; 2. I rapporti con la convenzione prevista dall'art. 30 TUEL e gli accordi di cui all'art. 15 legge n. 241/90; 3. Il regime giuridico degli impegni assunti mediante convenzione; 4. Contenuti ed oggetto della convenzione; 5. La costituzione degli uffici comuni; 6. L'unione di Comuni e la convenzione come strumenti complementari, preordinati al soddisfacimento di differenti esigenze dell'ente locale; 7. Convenzioni e servizi pubblici;

Capitolo IV: Le prime leggi di attuazione regionale.....p.116

1. Le diverse soluzioni attuative; 1.1. Regione Piemonte; 1.2. Regione Toscana; 1.3. Regione Emilia Romagna;

Conclusioni.....p. 138

Bibliografia.....p. 145

Allegati.....p. 153

1. Legge regione Piemonte, 28 settembre 2012, n. 11, “Disposizioni organiche in materia di enti locali”; 2. Legge regione Toscana, 25 ottobre 2012, n. 59 “Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 Norme sul sistema delle autonomie locali”; 3. La legge regione Emilia Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Introduzione

Il tema degli accordi tra enti pubblici non è certamente nuovo nel quadro evolutivo del nostro sistema giuridico e grande è sempre stata l'attenzione e il risalto che esso ha avuto nell'ambito del dibattito dogmatico. Senza voler indugiare nella ricostruzione di un'elaborazione dottrinale particolarmente complessa, snodatasi per oltre un quarto di secolo, il presente lavoro si propone di analizzare gli approdi normativi cui il nostro ordinamento è pervenuto in materia di cooperazione tra enti locali, al fine di tracciare le linee evolutive di un fenomeno che appare tuttora rilevante, anche se spesso caratterizzato da profili di ambiguità, come emerge in particolare dalle più recenti applicazioni normative.

Attraverso l'esame dell'evoluzione storica dell'istituto e della sua disciplina, a partire soprattutto dalle riforme degli anni novanta, si cercherà di delineare i tratti qualificanti delle forme associative e di cooperazione nel nuovo ordinamento delle autonomie, per poi concentrarsi, in particolare, sul sistema di gestioni associate di funzioni e servizi da parte dei piccoli Comuni, oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi di riforma.

Tali interventi, inseriti in un quadro più ampio di disposizioni urgenti per il contenimento della spesa pubblica, innovano profondamente il fenomeno dell'associazionismo locale, così come delineatosi dal 1990 ad oggi, rendendo obbligatorio l'esercizio in forma associata delle "funzioni fondamentali" e dei servizi dei piccoli Comuni, attraverso il ricorso a due soli modelli di cooperazione, l'Unione di Comuni e la convenzione.

L'analisi cercherà di approfondire soprattutto le finalità e le modalità di attuazione delle ultime riforme in materia, nonché le inevitabili ripercussioni che esse hanno avuto nel quadro costituzionale di riferimento, determinando un profondo ripensamento nella definizione della funzione stessa della cooperazione interistituzionale a livello locale.

Lo studio si soffermerà, inoltre, con particolare attenzione, sulle convenzioni tra enti locali, analizzando i rapporti tra l'istituto disciplinato dalla "spending review" e la convenzione prevista dal Tuel, attraverso l'esame del regime giuridico degli impegni assunti, delle modalità di attuazione nonché dei contenuti e dell'oggetto della convenzione stessa.

Un particolare approfondimento sarà poi riservato al tema dei rapporti tra la convenzione e i servizi pubblici locali, cercando di confutare la tradizionale impostazione secondo cui la convenzione costituisce una forma di coordinamento compatibile con una pluralità di modelli organizzativi, ma non anche uno strumento per provvedere alla gestione dei servizi pubblici locali. La tesi in parola, infatti, per quanto prevalente in dottrina, si presta ad una serie di obiezioni e appare, a parere di chi scrive, comunque superabile attraverso un'attenta analisi degli indirizzi espressi dalla giurisprudenza europea con riferimento ai c.d. accordi di cooperazione intercomunale.

Coordinando le risultanze di tale elaborazione giurisprudenziale con il nuovo quadro inaugurato dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 199 del 2012, in tema di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si cercherà quindi di superare definitivamente ogni obiezione circa la mancata tipizzazione da parte del legislatore delle convenzioni, ed in senso lato degli accordi, come

modello di gestione diretta, oltre che di organizzazione dei servizi pubblici locali.

Il presente contributo si soffermerà, infine, sulle diverse soluzioni attuative adottate dal legislatore regionale in materia di associazionismo comunale, dopo il decreto sulla spending review. L'esame verrà condotto in particolare, con riferimento alle prime leggi attuative, introdotte, rispettivamente, dalle Regioni Piemonte, Toscana ed Emilia Romagna, nella consapevolezza di come l'analisi complessiva dell'impatto e degli effetti delle ultime riforme in materia non possa prescindere dall'esame delle soluzioni adottate nell'ambito dell'autonomia regionale.

Capitolo I

Le forme di cooperazione tra enti locali

Sommario: 1. L'evoluzione storica; 2. La disciplina dettata dalla legge 142/90 e dal d.lgs. 267/2000; 3. Le forme associative e di cooperazione nel nuovo ordinamento delle autonomie; 3.1. I consorzi; 3.2. Gli accordi di programma; 3.3. Le unioni di Comuni, le convenzioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi (rinvio).

1. L'evoluzione storica.

Volendo tracciare in maniera estremamente sintetica le origini e l'evoluzione storica degli istituti della cooperazione fra enti locali, al fine di un corretto inquadramento nel quadro politico istituzionale, appare ampiamente condivisibile, a parere di chi scrive, che le possibili cause del fenomeno delle intese, degli accordi e delle convenzioni fra soggetti pubblici, in generale, vadano rintracciate in un sostanziale parallelismo con quelle che hanno determinato il diffondersi dell'attività di tipo negoziale e pattizio tra i privati e la pubblica amministrazione. Da un lato il pluralismo sociale ed il processo di democratizzazione dell'esercizio dei pubblici poteri che, insieme al depotenziamento dei profili di autoritatività e di unilateralità del provvedimento amministrativo, favoriscono forme di codecisione di soggetti pubblici e privati; dall'altro, il pluralismo istituzionale, concretizzatosi con la creazione dell'ordinamento regionale, la frammentazione dei poteri e delle attribuzioni, la confusione delle competenze impongono il ricorso agli strumenti della

concertazione fra enti pubblici, al fine di operare quella “riduzione della complessità” indispensabile per ricondurre ad unità un quadro istituzionale altrimenti decomposto e magmatico. In particolare, la moltiplicazione dei centri di potere, in forza della legittimazione costituzionale data dagli art. 5 e 114 e ss Cost., rende necessario un processo di semplificazione e coordinamento dei processi decisionali, soprattutto in fase di programmazione, a causa del coinvolgimento nelle procedure di pianificazione di più soggetti istituzionali.

Sullo sfondo si delinea un nuovo modo di porsi della pubblica amministrazione e, segnatamente, la ricerca di moduli e di strumenti dell’agire giuridico dei pubblici poteri che risponda all’esigenza di attivare una congrua tecnica organizzatoria, estremamente funzionalizzata, diretta alla cura dell’interesse generale, attraverso modelli flessibili di coordinamento.

La questione della qualificazione giuridica e della riconducibilità ad unità delle diverse figure di accordi cui si è fatto cenno, e conseguentemente del regime giuridico applicabile alle fattispecie una volta inquadrate sul piano dogmatico, è stata ampiamente affrontata dagli studiosi¹, la cui attenzione si è però concentrata in prevalenza

¹ Per una ricostruzione dei momenti e delle fasi che hanno contraddistinto il dibattito in materia, si vedano tra gli altri: E. Presutti, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1931; F. Ledda, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, 1962; A.M.Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989; Zanobini G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1958; P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, Milano 1968; M.S. Giannini, (Voce) *Atto amministrativo*, in Enc. Dir. IV, 1959; Giannini, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986; G. Sanviti, *Convenzioni ed intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978; Amorosino, *Gli accordi organizzativi tra*

sulle figure più significative di accordi tra i privati e la pubblica amministrazione, lasciando spesso in “un cono d’ombra” le intese, gli accordi e le convenzioni che si stringono fra due o più soggetti pubblici. L’analisi di queste figure, d’altro canto, è stata condotta per lo più con un approccio di tipo comparatistico, con espresso riferimento all’esperienza tedesca e al modello francese dei contratti e degli accordi di programmazione².

Sotto il profilo dell’evoluzione normativa, il fenomeno appare invece caratterizzato da due fasi cronologicamente ben distinte: si passa infatti da una definizione settoriale ed eterogenea ad una disciplina sistematica e di principio che trova nelle leggi n. 241 e n. 142 del

amministrazioni, Padova, 1984; G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche-Ammissibilità e criteri*, Milano, 1984; G. Falcon, *Convenzioni ed accordi amministrativi. I profili generali*, in Enc. Giur. IX, Roma, 1988; Masucci, *Trasformazione dell’amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*. Napoli, 1988; Masucci, *L’accordo nell’azione amministrativa*, 1988; Pastori, *Accordo e organizzazione amministrativa*, in *L’accordo nell’azione amministrativa, Atti del Convegno Formez in Roma*, 1988; E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; R. Ferrara, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Napoli, 1985; R. Ferrara, *Gli accordi di programma*, Cedam Padova, 1993; R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in Dig. Disc. Pubbl., VIII, 1993; Immorbidino, *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in Dir. Amm., 1997, 108; E. Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, 1996; E. Bruti Liberati, *Accordi pubblici*, in Enc. Dir., agg. V, Milano, Giuffrè 2001; G. Pericu, *L’attività consensuale dell’amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano. F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, III ed., Bologna, Monduzzi, 2001, p. 1611 ss.; Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, 2011; G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, 37. A. Massera, *I contratti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, II, p. 1613 ss..

² Cfr. per tutti, Masucci, *Collaborazione fra Comuni e cooperazione per accordi: l’esperienza tedesca*, 1986;

1990 un suo primo punto di approdo.

In questo articolato quadro storico e dogmatico, inizialmente l'attenzione della dottrina si focalizza in particolare sulle intese tra due o più Regioni di cui all'art. 8 del D.P.R. 24/07/1977 n. 616³. Tale figura, infatti, emblematica e paradigmatica di ogni figura di accordo tra soggetti pubblici nel quadro normativo di riferimento, delinea chiaramente i profili di una realtà fenomenica ben distinta da quella che contraddistingue gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione. Nel caso di specie vengono, infatti, in rilievo una serie di poteri pubblicistici a confronto, due o più amministrazioni, titolari di un'identica potestà pubblica, che seguono la prassi della concertazione preventiva al fine di pervenire ad un'intesa più o meno formalizzata per la gestione di un affare di comune interesse. Emerge così, nell'analisi condotta dagli studiosi, uno dei caratteri più significativi del fenomeno in esame: l'omogeneità e la convergenza degli interessi sottesi all'azione dei soggetti pubblici coinvolti nella concertazione⁴. Rimane invece tendenzialmente insoluta la questione dell'inquadramento teorico-dogmatico, anche se una parte della

³ Tale norma prevede che “le regioni per le attività e i servizi, che interessano i territori finitimi, possono addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile. Le attività ed i servizi predetti devono formare oggetto di specifiche intese e non possono dar luogo alla costituzione di consorzi generali fra regioni”.

⁴ In tal senso, la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che le predette figure di concertazione sono il riflesso di rapporti istituzionali caratterizzati dalla pari dignità e dall'equiordinazione dei soggetti coinvolti nella convenzione, nell'intesa o nell'accordo, in ossequio al principio di “leale collaborazione”. Cfr. in particolare, Corte Costituzionale, 30/06/1988, n.747, RE, 1989, 1226 e Corte Cost., 12/04/1989, n.180, ivi 1990, 1173.

dottrina ritiene di poterlo risolvere utilizzando la categoria del contratto di diritto pubblico⁵.

La successiva evoluzione legislativa, che trova nelle leggi n. 241 e n. 142 del 1990 un significativo snodo normativo, segna sicuramente un cambio di approccio ed inaugura una nuova fase, con un conseguente “salto di qualità” della materia. In questo quadro grande rilevanza assumono in particolare gli accordi di programma, istituto dotato di indiscutibile originalità e specificità, e tuttavia pur sempre riconducibile al più ampio genus degli accordi pubblicistici di cui all’art. 15 della legge 241/90. La norma in parola delinea infatti, per la prima volta, una figura di accordo fra enti pubblici, e segnatamente, tra enti pubblici territoriali, di valenza generale ed a contenuto sostanzialmente aperto, in cui si registra una netta prevalenza dei profili di carattere funzionale rispetto a quelli di tipo strutturale.

Ben diverse appaiono invece le finalità degli accordi di programma, caratterizzati da un intento di programmazione che presuppone l’iniziativa e l’intervento coordinato ed integrato di più enti di governo e mira alla sostanziale razionalizzazione dei processi di organizzazione coordinata e sinergica dell’azione amministrativa a fronte della “disarticolazione frammentata delle competenze”⁶, laddove si tratti di realizzare un comune obiettivo o progetto.

Nell’ambito delle autonomie locali, il capo VIII della legge n. 142/90

⁵ Per una rassegna delle principali opinioni e tendenze in ordine alla categoria dogmatica del contratto di diritto pubblico, cfr. G. Falcon, *Le convenzioni, cit.*, p. 236 e ss.

⁶ Così, R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi, cit.*, p. 547.

disciplina inoltre le forme associative di cooperazione, concepite come modelli flessibili di coordinamento per conseguire una maggiore efficienza dell'amministrazione "interlocale", attraverso il superamento di forme collaborative fondate sull'entificazione. La ratio di tali disposizioni sembra sostanzialmente improntata ad un'esigenza di razionalizzazione nel settore della cooperazione fra enti locali, attraverso l'introduzione di nuovi modelli di forme associative, fra i quali spiccano per rilevanza soprattutto le convenzioni, espressione di un nuovo modo di amministrare, che si caratterizza per la ricerca anche nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali di strumenti espressione dell'agire consensuale della pubblica amministrazione. Anche se la contrattualità non viene codificata come principio generale e gli accordi tra privati e pubblica amministrazione vengono circondati di numerose cautele e limitazioni, il legislatore si avvale invece di formule assai ampie e generiche per consentire ai Comuni di stipulare apposite convenzioni al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati (art. 24 l. n. 142/90) e alle amministrazioni pubbliche in generale la possibilità di concludere "sempre" tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (art. 15 l. 241/90)⁷. Viene così operato, attraverso tali disposizioni, l'assorbimento ed il superamento di istituti nominati e tipici, in quanto le convenzioni a scopo di coordinamento e gli accordi in funzione di collaborazione

⁷ V. F. Pugliese, *Fondamento e limiti della collaborazione fra enti territoriali*, in F. Pugliese, *Sull'amministrazione consensuale, Nuove regole nuova responsabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, p. 41.

offrono ai Comuni un ventaglio di soluzioni dalle combinazioni imprevedibili ed in larga misura insindacabili, dato il solo limite della ricorrenza nel caso di specie di “un’attività di interesse comune”.

Accanto a forme collaborative incentivate, l’ordinamento introduce e disciplina anche forme associative obbligatorie. L’art. 25 del D.P.R. n. 616/77 prevedendo che le Regioni, nell’esercizio della loro potestà legislativa, promuovano forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali o anche forme obbligatorie di associazione fra gli stessi, di fatto impone la ricerca della collaborazione quale momento di incontro fra il pluralismo istituzionale ed il principio autonomistico. Ne discende il rischio di un’eccessiva ed ingiustificata compressione delle autonomie locali con il possibile travalicamento dei principi costituzionali, nel perseguimento di uno scopo efficientistico, in ipotesi meglio perseguibile per altre vie⁸.

La disposizione viene sostanzialmente superata dalle previsioni introdotte dalla legge n. 142/90 che, da un lato, attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare “la cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”⁹ e, dall’altro, circoscrive l’obbligatorietà (ex legge statale o regionale) alla gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un’opera¹⁰.

⁸ V. F. Pugliese, *Fondamento e limiti della collaborazione fra enti territoriali*, cit., p. 45.

⁹ V. art. 3, comma 3, legge n. 142/90.

¹⁰ V. art. 24, comma 3, legge n. 142/90.

Il raccordo tra i diversi livelli di Governo ai fini della programmazione, delle procedure, delle forme di collaborazione può e deve essere assicurato “dall’autonomismo cooperativo”¹¹. Il pluralismo istituzionale e il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie non possono infatti prescindere dal principio di solidarietà e di leale collaborazione. Pertanto, anche in presenza di forme di cooperazione volontarie, emerge comunque un profilo di doverosità che impone il rispetto degli impegni assunti per la realizzazione del superiore interesse pubblico. “L’autonomismo cooperativo è volontario e solidaristico al tempo stesso; esige una nuova responsabilità che traduca concretamente i doveri di solidarietà”¹².

Se queste sembravano le prospettive aperte alla cooperazione interlocale dopo le riforme degli anni’90 e sostanzialmente rafforzate con l’introduzione del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, d’ora in avanti Tuel), non si può nascondere che le aspettative sono andate in larga parte deluse. La crisi economica che da alcuni anni sta interessando l’intero pianeta, negli ultimi tempi ha investito anche il debito sovrano e la finanza pubblica del nostro Paese, con un impatto che ha determinato un profondo processo di ripensamento dell’articolazione istituzionale interna dello Stato. Uno dei settori maggiormente interessati da tali trasformazioni è stato proprio il governo locale, rispetto al quale la

¹¹ Così, F. Pugliese, *Fondamento e limiti della collaborazione fra enti territoriali*, cit., p. 46.

¹² V. Marrama-Iannotta-Pugliese, *Profili dell’autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Napoli, ES, p. 27.

crisi economica sembra aver amplificato criticità già esistenti, giustificando interventi legislativi diretti a rivedere gli assetti esistenti, fino al punto di mettere in discussione gli stessi fondamenti di quelle istituzioni¹³.

Le perplessità, di fronte a quella che si palesa come un sostanziale ridimensionamento di alcuni tratti tipici dell'autonomia locale, sono molteplici. Generale, è innanzitutto, la critica alla tecnica legislativa utilizzata, da cui discendono gran parte delle imprecisioni e delle lacunosità delle norme introdotte¹⁴. Rilevanti sono poi i dubbi di legittimità costituzionale, concentrati sull'incompatibilità delle misure introdotte rispetto al Titolo V e al modello autonomistico ivi tratteggiato¹⁵. Per quanto riguarda infine le motivazioni degli interventi, si evidenzia come nell'ambito delle stesse si registri una netta prevalenza degli obiettivi di contenimento dei costi rispetto a quelli di buon andamento delle amministrazioni, in tutta l'ampiezza di significati che l'espressione può assumere in base all'art. 97 Cost.¹⁶.

Accanto alle numerose critiche, si segnalano peraltro letture più benevoli volte a ricondurre il ridimensionamento dell'autonomia locale alla c.d. questione morale, in un clima culturale in cui la

¹³ V. G. Piperata, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3 del 2012, p. 506 e ss.

¹⁴ Cfr. V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in www.federalismi.it, 2/2012, p. 1 e ss.

¹⁵ V. G. Gardini, *Le autonomie al tempo della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, pp. 458-459, il quale sottolinea il rischio, insito in questo cambio di prospettiva, che la crisi porti a superare definitivamente il modello autonomistico delineato nella nostra Carta Costituzionale, senza però proporre uno alternativo.

¹⁶ V. L. Vandelli, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, Treccani, p. 309 e ss.

profonda sfiducia nei confronti della politica e dei suoi costi impone un disperato tentativo di recupero di efficienza e credibilità delle istituzioni pubbliche¹⁷. Altri ancora sottolineano che la spinta della crisi economica, in realtà, riflette un'esigenza da sempre avvertita dall'ordinamento locale; le autonomie locali, infatti, non possano prescindere dal "principio di vitalità" di gianniniana memoria, per cui se l'ente non ha un sufficiente livello di popolazione e quindi tributi adeguati all'espletamento almeno dei servizi fondamentali, viene meno la sufficienza finanziaria e con essa gli stessi presupposti per la sussistenza di un ente comunale¹⁸.

Tuttavia, prima di procedere ad un'analisi dettagliata degli interventi attuati negli ultimi anni dal legislatore in materia, appare opportuno tracciare un quadro generale dei caratteri e delle peculiarità della collaborazione tra enti territoriali così come delineati a partire dalle riforme degli anni novanta, per poi esaminare l'incidenza della nuova disciplina sugli istituti di settore.

2. La disciplina dettata dalla legge 142/90 e dal d.lgs. 267/2000

La disciplina delle forme associative e di cooperazione, introdotta dalla legge n. 142/90, si pone un obiettivo di razionalizzazione nel settore della cooperazione fra gli enti locali, al fine di garantire una maggiore efficienza. Tale finalità viene perseguita mediante

¹⁷ V. C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2012, p. 699.

¹⁸ Cfr. M.S. Giannini, *Legge 142/90: una mezza riforma*, in *Riv.trim. sc. Amm.*, 1992, 2, p. 44.

l'introduzione di nuovi modelli per l'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali. Tuttavia, rispetto al sistema precedente, la nuova legge realizza un certo irrigidimento, in quanto gli enti locali interessati non sono liberi di scegliere di volta in volta di quale modello avvalersi, in relazione ai propri scopi e alle proprie esigenze, ma risultano vincolati da un sistema di stretta "legalità"¹⁹.

I modelli, infatti, non risultano fra loro intercambiabili, ma preordinati a soddisfare ciascuno una diversa esigenza dell'ente locale. In tale rigida sistematica, i consorzi sono preordinati alla gestione associata dei servizi (art. 25, comma 1), le convenzioni si configurano essenzialmente come strumento di coordinamento (art. 24), le unioni di Comuni rappresentano una forma associativa "forte", priva però di autonomia in quanto preordinata alla successiva fusione (art. 26) e gli accordi di programma sono limitati all'attuazione di opere e di interventi determinati (art. 27).

Da un esame complessivo del capo VIII della legge emerge però una netta volontà di superamento del modello istituzionale di cooperazione fondato sull'entificazione, ritenuto un inutile appesantimento del sistema amministrativo e burocratico²⁰, in favore di forme più snelle e flessibili di cooperazione. Tale intento emerge chiaramente da numerose disposizioni²¹ e si lega strettamente al perseguimento di una

¹⁹ Così, A. Travi, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le Regioni*, a. XIX, n.2, aprile 1991, p. 380.

²⁰ V. A. Travi, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, cit., p. 382.

²¹ Si pensi alla riduzione dell'ambito di attività dei consorzi (che nella legislazione precedente costituivano una forma generale, alla quale più enti locali

maggior efficienza dell'amministrazione interlocale attraverso il coordinamento e la valorizzazione della consensualità nei rapporti tra le amministrazioni.

Si spiega così la specifica rilevanza riconosciuta alle convenzioni e agli accordi di programma. Si tratta in entrambi i casi di modelli contrattuali di cooperazione che non sfociano nell'istituzione di nuovi soggetti e che segnano l'affermazione di un modo nuovo di amministrare della pubblica amministrazione. Secondo l'opinione dominante²², infatti, le convenzioni previste dall'art. 24 della legge n. 142/90 rappresentano solo un caso particolare degli accordi previsti dall'art. 15 della legge n. 241/90²³ e si traducono quindi in uno

potevano sempre ricorrere per soddisfare un'esigenza comune (art. 156 t.u.l.c.p. del 1934), ovvero per gestire opere, strutture pubbliche, uffici, personale. La legge n.142/90 ammette invece l'istituzione dei consorzi solo in vista della gestione associata, in via permanente, di servizi pubblici di competenza dei Comuni e delle Province), o al divieto di costituire più consorzi fra gli stessi Comuni (art. 25, comma 6). L'evidente favore mostrato dal legislatore nei confronti delle Unioni non contraddice tale orientamento, in quanto, esse risultano sostanzialmente prive di autonoma rilevanza, essendo preordinate alla fusione fra gli enti locali che ne fanno parte e quindi strumentali alla definitiva semplificazione del sistema amministrativo locale.

²² In tal senso, si vedano, tra gli altri, E. Bruti Liberati, *Accordi pubblici*, in Enc. Dir., agg. V, Milano, Giuffrè 2001; G. Pericu, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in Diritto amministrativo, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano. F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, III ed., Bologna, Monduzzi, 2001, p. 1611 ss.; Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, 2011; G.Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, 37. A. Massera, *I contratti*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, II ed., Diritto amministrativo generale, Milano, Giuffrè, 2003, II, p. 1613 ss.

²³ Come tali, ad essi si applicano i principi previsti dal codice civile in materia di obbligazioni e contratti, la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, ma è esclusa la facoltà di recesso, stante il mancato richiamo da parte dell'art. 15 della Legge del comma 4 dell'art. 11.

strumento di valorizzazione del momento consensuale e paritario nei rapporti fra amministrazioni. Anche gli accordi di programma trovano alcuni referenti nei nuovi strumenti introdotti per l'attività amministrativa dalla legge n. 241/90, ed in particolare nella disciplina generale degli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge, presentando però anche significativi elementi di contatto con le conferenze di servizi di cui all'art 14²⁴.

La disciplina delle forme associative contenuta nel Tuel appare invece sostanzialmente ispirata al principio di flessibilità.²⁵ Concetto che si estrinseca in tale ambito lungo due diverse linee direttrici; da un lato, la possibilità, da parte degli enti locali, di operare una scelta fra i diversi modelli previsti dalla legge, in base ad una propria valutazione discrezionale; dall'altro, l'estrema adattabilità di ciascun modello associativo agli scopi concretamente perseguiti dall'ente.

Sotto tale profilo, emerge quindi un primo elemento di netta differenziazione rispetto alla disciplina dettata in materia dalla legge n. 142/90. Per quanto riguarda invece il superamento del modello istituzionale di cooperazione, la disciplina fissata nel Tuel segna un

²⁴ In realtà non vi è piena identità né per quanto riguarda i contenuti degli istituti, né per la loro disciplina formale; le conferenze di servizi sono strumenti diretti a coordinare più autorità coinvolte in un identico procedimento, mentre gli accordi di programma possono coinvolgere più procedimenti e concernono particolarmente l'esecuzione di opere e di attività. Tuttavia, i due istituti presentano anche significativi elementi di contatto che riguardano le modalità di svolgimento dell'azione amministrativa.

²⁵ V. in tal senso, S. Civitarese Matteucci, *Le forme di cooperazione tra Enti locali*, in L. Del Federico-L. Robotti (a cura di), *Le associazioni fra Comuni, Forme organizzative, finanziamento e regime tributario*, Franco Angeli 2008, p. 17.

ulteriore passo avanti nella direzione già indicata dalla legislazione pregressa, ponendo l'accento più sull'effettiva capacità della gestione associata di garantire l'esercizio ottimale dei compiti pubblici che sullo strumento prescelto per la gestione stessa.

Viene così in rilievo il tema della qualificazione giuridica delle forme contrattuali, ed in particolare, delle convenzioni, considerate come modelli "deboli" di cooperazione, e quindi secondo alcuni, non ascrivibili, a rigore, alla categoria delle forme associate. Si pone, in particolare, il problema della capacità delle convenzioni di soddisfare l'esigenza posta da varie disposizioni in ordine all'esercizio associato di funzioni da trasferire agli enti locali negli "ambiti territoriali ottimali" individuati dalle Regioni.

L'art. 33 del Tuel, nel promuovere l'esercizio associato sia delle funzioni proprie degli enti locali che di quelle ad essi conferite attraverso leggi regionali, sembra sostanzialmente deporre nel senso che il criterio di adeguatezza nel conferimento di compiti e funzioni amministrativi possa essere soddisfatto attraverso qualunque forma associativa. Inoltre, l'esercizio associato delle funzioni viene incentivato dal conferimento indifferenziato dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane operato a partire soprattutto dalla legge n. 59/97 e in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione definiti dalla stessa.

Il concetto di esercizio in forma associata è del resto presente nelle definizioni sia del criterio di adeguatezza sia di quello di

differenziazione²⁶. L'art. 4, comma 2, lett. g) della legge n. 59/97, infatti, definisce il criterio di adeguatezza in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; il criterio di differenziazione invece, considera a sua volta le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

Posto il sostanziale divieto di differenziazione dei conferimenti all'interno dello stesso livello di governo e l'apparente intercambiabilità tra i modelli associativi, rimane però la questione dei limiti che gli enti locali incontrano nella scelta del modello cooperativo²⁷.

L'analisi della questione risulta, come è evidente, particolarmente complessa ed impone un esame particolareggiato dei diversi modelli di cooperazione interlocale e delle correlazioni esistenti fra la forma prescelta e le finalità perseguite dall'ente.

²⁶ Così, S. Civitarese Matteucci, *Le forme di cooperazione tra Enti locali*, cit. p. 18.

²⁷ In prima battuta, si può sicuramente affermare che l'accordo non può ampliare i poteri e le funzioni dell'ente; allo stesso modo, sarebbero inimmaginabili accordi che formalmente o sostanzialmente contraddicessero l'unità ed indivisibilità della Repubblica, che riguardassero materie coperte da riserva di legge o che contrastassero con i principi costituzionali. Data poi la loro qualificazione in termini negoziali, sarebbero poi illegittimi accordi ad oggetto illecito, contrari a norme imperative o al buon costume, né si potrebbe procedere ad accordi che la legge esplicitamente vietasse, anche se una previsione di tale fatta potrebbe non andare esente da rilievi di incostituzionalità per compressione dell'autonomia.

3. La disciplina delle forme associative e di cooperazione nel nuovo ordinamento delle autonomie.

Abbiamo già in precedenza individuato i diversi modelli di cooperazione tra enti territoriali previsti dalla legge n. 142 del 1990 e sostanzialmente recepiti dal D.lgs. n. 267 del 2000, e abbiamo già sottolineato come, mentre originariamente ciascuna forma associativa presentasse una sua precisa vocazione funzionale²⁸, la sistematica accolta nel Tuel appaia invece ispirata al principio di flessibilità e fondata sulla, almeno apparente, intercambiabilità tra i modelli associativi. La disciplina del Tuel peraltro mantiene inalterata la contrapposizione tra modelli istituzionali di integrazione, rappresentati dalle unioni e dai consorzi (che danno vita a nuovi soggetti espressamente qualificati come enti locali), e forme di cooperazione contrattuali, date dalle convenzioni e dagli accordi di programma (con i quali si evitano processi di entificazione).

Con particolare riferimento alle gestioni associate per l'esercizio ottimale dei compiti pubblici occorre poi sottolineare come la scelta del legislatore sia caduta solo su tre dei modelli indicati, qualificando come forme alternative per l'esercizio di funzioni e servizi da parte degli enti territoriali solo il consorzio, l'unione e la convenzione. Gli ultimi interventi normativi in tema di associazionismo locale

²⁸ In particolare, nella rigida sistematica della legge sulle autonomie locali, i consorzi erano preordinati alla gestione associata dei servizi, le convenzioni si configuravano essenzialmente come strumento di coordinamento, le Unioni di Comuni rappresentavano una forma associativa "forte", priva però di autonomia in quanto prodromica alla successiva fusione e gli accordi di programma erano limitati all'attuazione di opere e di interventi determinati.

manifestano una tendenza ulteriormente restrittiva, in quanto a partire dal 2011 il legislatore ha espressamente previsto, per fini di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa, la soppressione dei consorzi di funzioni esistenti e l'obbligo per i Comuni di assumere in proprio le funzioni prima esercitate da tali enti²⁹. Gli unici modelli utilizzabili dagli enti locali per l'esercizio associato obbligatorio rimangono quindi l'unione di Comuni e la convenzione.

Prima di passare all'analisi dettagliata dei modelli indicati e della loro disciplina alla luce delle ultime riforme, appare opportuno, per fini di completezza, passare in rassegna, seppur brevemente, anche gli altri modelli di cooperazione previsti dal capo V del Tuel. La trattazione verrà effettuata facendo qui riferimento alle figure dei consorzi e degli accordi di programma, mentre per quanto riguarda l'esercizio associato di funzioni e servizi attraverso le Unioni di Comuni e le convenzioni, essendo stati oggetto di una significativa revisione ad opera delle recenti riforme in tema di esercizio obbligatorio in forma associata delle "funzioni fondamentali"³⁰ dei piccoli Comuni, se ne rimanda l'approfondimento ai capitoli successivi.

3.1. I Consorzi

²⁹ V. l. n. 191/2009 ("*Legge finanziaria 2010*").

³⁰ V. d.l. n. 78/2010, conv. con modif. in l. n. 122/2010.

Il consorzio tra enti locali, attualmente disciplinato dall'articolo 31 del Tuel, è una forma associativa diretta a realizzare un interesse comune ricadente “nei fini istituzionali degli Enti consorziati”³¹.

L'evoluzione normativa della figura in esame evidenzia l'estrema eterogeneità³² del fenomeno tanto sul piano della dimensione dell'ambito territoriale quanto su quello dei compiti affidati³³. In particolare, si distinguono consorzi facoltativi, che rappresentano l'ipotesi fisiologica, e consorzi obbligatori³⁴, la cui costituzione è invece imposta dalla legge per motivi di pubblico interesse³⁵. Per quanto riguarda poi il profilo della qualificazione giuridica dei consorzi, mentre nel vigore della legge com. prov. del 1934, che qualificava i consorzi fra enti locali come “enti morali”, si ammetteva

³¹ F. Benvenuti, *Gli ordinamenti consortili e i loro sviluppi*, in Aa.Vv., *Coordinamento e collaborazione della vita degli Enti Locali*, Atti Varenna 17-20 settembre 1959, Milano 1961, p. 95.

³² Cfr. S. Civitarese Matteucci, *Le forme di cooperazione tra Enti locali*, cit., p.35.

³³ Il titolo IV della legge com. prov. del 1934 disciplinava in modo organico i consorzi in cui potevano riunirsi Comuni e province per provvedere a servizi od opere di comune interesse e numerose altre disposizioni prevedevano la formazione di consorzi con riferimento a compiti, opere o servizi determinati; si pensi alla figura consortile del segretario generale (art. 41 legge com. prov. 1934), dell'ufficio di esattoria (art. 2 t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401), dell'azienda municipalizzata per l'assunzione diretta di un pubblico servizio (art. 21 t.u. 15v ottobre 1925, n. 2578) oppure ai consorzi tra province e Comuni per la costruzione, sistemazione e conservazione di strade comunali e provinciali (art. 37 e 39 l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. F).

³⁴ Il vecchio testo unico del 1934 faceva riferimento anche ai consorzi coattivi, vale a dire istituiti direttamente dall'autorità amministrativa e per sua esclusiva volontà, indipendentemente dalla previsione legislativa di consorzi obbligatori. Dalle disposizioni della legge com. prov. che qualificavano i consorzi fra enti locali come “enti morali” si faceva inoltre discendere il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico.

³⁵ In tal senso sia l'art. 31 Tuel, sia l'art. 25 della legge n. 142 del 1990, sia l'art. 157 legge com. prov. del 1934.

pacificamente il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico, successivamente la questione ha assunto maggiore complessità per l'assenza di un espresso riferimento normativo. D'altro canto, nel più che decennale dibattito che ha preceduto l'approvazione della legge n. 142 del 1990 molti erano i disegni di legge che addirittura prevedevano l'abrogazione dell'istituto consortile³⁶. Successivamente, il legislatore del 1990, proprio in considerazione della "rigidità" della figura, pur avendo e recuperato l'istituto consortile, l'aveva relegata in una posizione sostanzialmente residuale rispetto ad altre formule collaborative come la convenzione e l'accordo di programma³⁷. L'art. 25 della legge n. 142 del 1990, in particolare, prevedeva che i consorzi potessero essere costituiti per la gestione associata di uno o più servizi (mentre la convenzione riguardava sia le funzioni che i servizi) e che tra gli stessi enti locali non potesse costituirsi più di un consorzio. Fu solo al fine di superare gli accesi contrasti interpretativi sollevati dalla disposizione in parola, che la norma fu novellata nel 1995 con l'introduzione della formula, poi recepita anche dall'art. 31 Tuel, secondo cui il consorzio può essere costituito anche per l'"esercizio di funzioni".

Il primo comma dell'art. 31 citato, dispone dunque che gli enti locali "per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni", possono costituire un consorzio, al quale è peraltro

³⁶ V. L. Vandelli, *I modelli associativi nei progetti di riforma del Governo locale*, in *Regione e Governo Locale*, n. 2/1982, p. 3 ss.

³⁷ V. B. Dente, *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli special districts all'italiana?*, in L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra gli enti territoriali*, Milano, 1992, p. 198 ss.

ammessa la partecipazione anche di altri enti pubblici a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali, se a ciò autorizzati dalle leggi che ne disciplinano l'organizzazione e l'attività. Con riguardo alla normativa applicabile, si registra una varietà di riferimenti e rimandi incrociati, frutto degli innesti operati nell'impianto originario della legge n. 142 del 1990³⁸. In base a tali disposizioni sembrerebbero sussistere essenzialmente due tipologie di consorzi individuate per il profilo

³⁸ In particolare, l'art. 31 Tuel, dispone che gli enti locali possono costituire un consorzio "per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni"; peraltro, il comma 8 della disposizione in commento prevede espressamente la tipologia di consorzi gerenti taluna delle attività di cui all'articolo 113-bis, vale a dire dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale, tra i quali il comma 3 della medesima disposizione da ultimo citata annovera precipuamente i servizi culturali e del tempo libero. Coordinando la previsione di cui al comma 1 della disposizione in commento con quella di cui al comma 6, in forza della quale tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio, si ricava che possono essere costituiti sia consorzi per l'erogazione in forma associata di più servizi, sia consorzi per l'esercizio associato di più funzioni (servizi plurifunzionali). Inoltre, è prevista l'applicazione, per quanto attiene alla costituzione di consorzi, salvo espressa clausola di compatibilità, delle norme dettate in tema di aziende speciali dall'articolo 114 del decreto. Inoltre, è prevista l'applicazione delle norme previste per le aziende speciali relativamente ai consorzi che gestiscono servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale (articolo 31, comma 8). Peraltro, l'articolo 2, comma 2, del decreto prevede in via generale l'applicazione delle norme sugli enti locali ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ma solo ove previsto dallo Statuto, di quelli che gestiscono servizi sociali.

A tale norma faceva da contraltare, in vigenza della precedente versione del testo dell'art. 31, comma 8, del decreto (prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 35, comma 12, della legge 28 dicembre 2001, n. 448), la previsione dei consorzi per la gestione di attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale oltre che di consorzi per la gestione di servizi sociali. Ora, come si è già rilevato, per effetto delle modifiche summenzionate, tale ultima previsione è stata sostituita dalla previsione di consorzi per la gestione dei servizi di cui all'art. 113-bis del decreto, mentre è rimasta, per un difetto di coordinamento, quella di cui all'art. 2, comma 2, del decreto medesimo.

finalistico e con diversi modelli normativi di riferimento: quelli che svolgono “funzioni”, e ai quali si applicano le norme relative agli enti locali, e quelli che svolgono servizi pubblici, economici o non economici, cui si applicano le norme relative alle aziende speciali³⁹.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi comuni ai consorzi-azienda e ai consorzi “istituzionali”, relativamente all’iter procedimentale previsto per la costituzione di consorzi, il comma 2 dell’articolo 31 Tuel prevede l’approvazione, da parte dei rispettivi consigli, a maggioranza assoluta dei relativi componenti, di una convenzione ai sensi dell’articolo 30, unitamente allo Statuto del consorzio. La disposizione in esame ripartisce tra questi due strumenti i contenuti disciplinatori della vita dei consorzi: alla convenzione spetta disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili nel rispetto dell’ordine legale delle competenze interne a ciascun ente locale definito dalle corrispondenti disposizioni del decreto, oltreché le modalità di trasmissione agli enti consorziati degli atti fondamentali del consorzio; mentre, allo statuto spetta, in conformità alla convenzione disciplinare “l’organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili”. Relativamente a questi ultimi, il comma 4 della disposizione in commento individua l’assemblea del consorzio

³⁹ Anche la giurisprudenza condivide in linea di massima tale impostazione, ritenendo che “la natura e l’ambito materiale di attività dei consorzi facoltativi tra enti locali non coincide con quello delle aziende locali” [...] proprio perché “oltre a quelli istituiti per la gestione di servizi di rilevanza economico-imprenditoriale possono esistere consorzi destinati allo svolgimento di servizi sociali e di funzioni, cui deve essere riconosciuta natura istituzionale. Così TAR Valle d’Aosta, n. 190/2001, in www.giustizia-amministrativa.it.

come quella composta, salvo diversa previsione da parte della convenzione e dello Statuto per i consorzi ai quali partecipino anche enti diversi dagli enti locali, dai “rappresentanti degli enti associati nella persona del Sindaco, del Presidente o di un loro delegato” ciascuno dei quali è dotato di una responsabilità “pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dalla Statuto”. Mentre, ai sensi del successivo comma 5, è previsto il consiglio di amministrazione del consorzio eletto dall’assemblea, che ne approva gli atti fondamentali previsti dallo Statuto⁴⁰.

Anche ai fini della costituzione di un consorzio è necessaria apposita deliberazione del Consiglio di ciascuno degli enti locali interessati, presa a maggioranza, si ritiene, dei consiglieri in carica, in assenza di specifica previsione che riferisca tale quorum ai consiglieri assegnati. Con la deliberazione in esame ciascun ente approva gli schemi di convenzione e di statuto del costituendo consorzio.

Gli organi del consorzio di gestione di servizi sono gli stessi previsti per le aziende speciali. Essi si distinguono in rappresentativi e esecutivi-gestionali: i primi sono costituiti dall’assemblea e dal suo presidente, i secondi dal consiglio di amministrazione e suo presidente

⁴⁰ Ai fini dell’individuazione degli atti fondamentali, con precipuo riferimento ai consorzi per la gestione dei servizi pubblici, occorre fa riferimento all’art. 111, comma 8, del decreto, in considerazione del rinvio operato a tale articolo dall’art. 31, comma 8, del decreto. Sono, pertanto, atti fondamentali il piano programma, comprendente un contratto di servizio che disciplina i rapporti tra enti locali e consorzio, il bilancio economico di previsione pluriennale ed annuale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio.

e dal direttore. In particolare, l'assemblea è costituita di rappresentanti degli enti consorziati, individuati nel Sindaco o nei presidenti delle province o loro delegati e nei legali rappresentanti degli altri enti pubblici consorziati. Con precipuo riguardo agli enti locali e in riferimento alla figura del delegato dell'organo monocratico di governo dell'ente, si potrebbe ritenere che, in considerazione del ruolo e dei compiti dell'assemblea consortile, esso debba essere un assessore o un consigliere, ancorché, tenuto conto del uovo operato dalla disposizione in esame alle disposizioni afferenti la nomina di rappresentanti degli enti locali presso enti, aziende e istituzioni, nonché all'art. 50, commi 8, 9 e 10, del decreto, non pare potersi escludere che possano essere delegati anche terzi estranei all'amministrazione; mentre, per quanto riguarda la eleggibilità di dipendenti dell'amministrazione di appartenenza dell'organo delegante, sembra che ogni scelta debba essere rimessa alle scelte regolamentari di ciascun ente conformemente, peraltro, alla disciplina normativa in materia di incompatibilità con la status di dipendenti pubblici.

L'assemblea è organo a carattere permanente, di durata coincidente con quella del consorzio, non soggetto a scadenze periodiche, ma alle sole sostituzioni dei componenti interessati dalla scadenza dei propri mandati all'interno degli enti consorziati. I componenti del consiglio di amministrazione del consorzio sono nominati, per espressa disposizione di legge, inderogabile da parte della convenzione consortile, dall'assemblea, previa eventuale designazione degli stessi

ad opera degli organi competenti degli enti consorziati, ove ciò sia previsto nella convenzione istitutiva. Possono essere nominati consiglieri del consorzio sia membri dell'assemblea sia estranei. Non è dato escludersi che la convenzione possa far coincidere la carica di presidente del consiglio di amministrazione con quella di presidente dell'assemblea e possa prevedere la nomina di un amministratore delegato. Il consorzio si fonda su una apposita convenzione stipulata dagli enti interessati alla gestione associata di funzioni e servizi, che assume una funzione propedeutica e servente rispetto alla costituzione del consorzio stesso.

La disciplina assunta ai fini della formazione del nuovo organismo, in quanto compatibile, è quella afferente le aziende speciali di cui all'articolo 114 del decreto. La predetta clausola di compatibilità allude alla differente tipologia di consorzi, che possono avere ad oggetto sia servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, che funzioni. Nel primo caso, c.d. "consorzi-azienda", le norme sulle aziende speciali in tema di istituzione dei consorzi si applicano in toto, mentre nel secondo caso, c.d. "consorzi-enti amministrativi", esse devono conciliarsi con le norme sugli enti locali. Quanto, poi, alla disciplina afferente il funzionamento dei consorzi, l'articolo 31, comma 8, del decreto dispone che i consorzi-azienda sono assoggettati alla medesima disciplina che riguarda le aziende speciali, mentre i consorzi-enti amministrativi risultano ex articolo 2, comma 2, del decreto legislativo da ultimo citato sottoposti in via generale alle norme sugli enti locali.

Il consorzio rappresenta un nuovo soggetto dotato di propria personalità giuridica; esso risponde degli interessi affidati alle sue cure sia nei confronti degli enti consorziati, sia nei confronti dei terzi.

Le ragioni che possono essere poste a fondamento della scelta di tale forma associativa ai fini della gestione di un servizio pubblico sono molteplici e in parte analoghe a quelle alla base del ricorso alla stipula di convenzioni ai sensi dell'art. 30 Tuel: esse possono consistere nella volontà di realizzare una forma di gestione del servizio più efficiente ed economica di quella che potrebbe assicurare dalla sua erogazione singolarmente ad opera di ciascun ente. Ancora, la costituzione di consorzi può giustificarsi alla stregua della natura del servizio che potrebbe sostanzarsi in attività eccedenti l'ambito territoriale di un singolo ente.

Il consorzio può provvedere direttamente alla gestione del servizio⁴¹

⁴¹ Il fatto che la normativa sull'ordinamento degli enti locali preveda e disciplini espressamente esclusivamente la forma consortile di cui all'articolo 31 in esame è sicuro indice del fatto che con la convenzione di cui al comma 2 di tale articolo non si possa procedere alla costituzione di consorzi privati ai sensi degli articoli 2602 e ss. del c.c. Infatti, questi ultimi, pur potendo rispondere a generiche esigenze organizzative e rispondere a finalità di analogo contenuto ai fini del perseguimento di livelli prestazionali più efficienti e di economie di spesa relativamente ai costi di produzione, elemento che può determinare una combinazione di discipline tra i due istituti per quanto attiene agli aspetti e agli elementi organizzatori, appaiono ispirati al raggiungimento di obiettivi concreti affatto diversi rispetto ai consorzi tra enti pubblici, quali l'esigenza di fronteggiare e dominare la concorrenza. Inoltre, i consorzi privati tendono alla massimizzazione del lucro attraverso la realizzazione di economie di spesa, mentre non risultano soggetti alla medesima disciplina cui sottostanno i consorzi pubblici, relativamente alle modalità e ai contenuti delle prestazioni che questi ultimi sono tenuti a rendere in termini di obbligatorietà, adeguatezza riguardo al fabbisogno collettivo, continuità e contenimento delle tariffe compatibilmente all'esigenza di assicurare il pareggio del bilancio. Invero, i consorzi privati sono

ovvero demandarla ad altri soggetti quali istituzioni, aziende speciali ovvero a società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali. In tal caso, i rapporti tra tali soggetti ed il consorzio dovranno essere disciplinati in un apposito contratto di servizio approvato dal consorzio stesso.

Quanto alla scelta tra la forma associativa in esame e quella della convenzione è espressione non già di autonomia negoziale, bensì di discrezionalità amministrativa, in considerazione del fatto che, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 31, comma 2 e 42, comma 2, lettera c), del decreto, la determinazione circa il ricorso ad una di tali forme è oggetto di apposito provvedimento amministrativo, ancorché sfornito di autoritarità ed imperatività. Ciò significa che la scelta di cui trattasi appare sindacabile sotto il profilo della sua congruità rispetto agli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di determinati servizi e funzioni.

Per quanto riguarda l'utilizzo del consorzio quale forma di gestione associata dei servizi pubblici locali, occorre precisare che l'articolo 35 della legge n. 448/01, prima, e l'articolo 14 del decreto legge n. 289/03, poi, avevano ridisegnato la disciplina afferente i servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'articolo 113 del decreto, prevedendo che la gestione di tali servizi⁴² dovesse avvenire

soggetti a vigilanza governativa esclusivamente in ordine alla circostanza che la loro attività risulti conforme agli scopi per i quali sono stati istituiti.

⁴² Dall'erogazione del servizio è distinta la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio del servizio medesimo, che deve

esclusivamente previo conferimento della titolarità dei servizi medesimi:

- 1) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- 2) a società di capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le

rimanere degli enti locali e non può essere ceduta, salvo che gli enti locali stessi, anche in forma associata, necessariamente sub specie di convenzione, ai sensi del comma 13, dell'articolo 113, così come sostituito dal comma 1, dell'articolo 35 citato e a condizione che ciò non sia vietato dalle normative di settore, conferiscano tale proprietà a società a capitale interamente pubblico, incredibile, del pacchetto azionario. Relativamente, poi, alla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, essa può essere separata, ad opera della disciplina di settore, dalla attività di erogazione del servizio; in tal caso, gli enti locali, anche in forma associata possono avvalersi di:

a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica.

Pertanto, alla luce del quadro ricostruttivo testé evidenziato, agli enti locali rimane la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni patrimoniali destinati alla erogazione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e, ove previsto dalle rispettive discipline di settore, la gestione di tali impianti, reti e dotazioni; gli enti locali possono, poi, anche ricorrendo alla forma associativa della convenzione, conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle dotazioni a società miste a capitale interamente pubblico e, relativamente alla gestione di tali reti, impianti e dotazioni, anche qui con possibilità di ricorrere al modulo convenzionale, possono avvalersi dei soggetti indicati nelle precedenti lettere a) e b). Al contrario, l'erogazione stricto sensu del servizio compete a società di capitali individuate mediante gare ovvero a società di capitale misto pubblico-privato ovvero ancora a società a capitale interamente pubblico, cui è conferita la titolarità del servizio medesimo.

linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

3) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Come è agevole rilevare, pertanto, il ricorso allo strumento del consorzio è stato relegato dal legislatore a forma associativa per la sola gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica⁴³, mostrando di considerarlo inidoneo ai fini della gestione di quelli di rilievo economico (quali i servizi idrici integrati, il trasporto pubblico locale, il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il servizio di distribuzione del gas), per i quali si preferiva la forma gestionale della società di capitale.

La disciplina esaminata va ora riletta però alla luce della sentenza

⁴³ Il consorzio si aggiunge, quale forma di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, a quelle specificamente contemplate nell'elenco di cui all'art. 113-bis del decreto, che, pertanto, deve considerarsi sotto tale profilo non tassativo e precipuamente afferente i modi di gestione singola dei servizi de quibus da parte di ciascun ente locale.

Sotto diversa angolatura, è possibile, altresì, considerare quella del consorzio quale forma gestionale riconducibile alla previsione di cui alla lettera b) dell'articolo in commento, concernente le "aziende speciali, anche consortili". Analogamente l'elenco di cui è cenno andava integrato, altresì, con la previsione di cui all'art. 30 del decreto, relativa allo strumento della convenzione, che doveva ritenersi quale forma associativa di gestione in economia di uno o più servizi pubblici, cui è possibile ricorrere allorquando, a cagione delle modeste dimensioni o per le caratteristiche intrinseche del servizio, non sembri opportuno ricorrere alle altre forme di gestione previste dal comma 1 dell'art. 113-bis.

della Corte Costituzionale n. 199 del 2012 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo 4 del decreto legge n. 138/2011, convertito con la legge n. 148/2011⁴⁴, travolge la normativa generale sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e riapre così il dibattito sulle modalità di affidamento e di gestione dei servizi stessi. In conseguenza del vuoto normativo determinato dalla pronuncia de qua, infatti, secondo il consolidato orientamento della Corte Costituzionale⁴⁵, da un lato, è da escludersi che dall'abrogazione della normativa previgente possa conseguire una riviviscenza delle norme già in precedenza abrogate, mentre per altri versi, la normativa applicabile, in assenza di un nuovo intervento del legislatore, è costituita dalle norme e dai principi generali desumibili dall'applicazione diretta del diritto dell'Unione europea. Si discute quindi, se in assenza di una specifica previsione in materia, si possa ritenere che il consorzio, venute meno le limitazioni imposte dal legislatore nel 2008, possa nuovamente configurarsi come modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Sul tema, peraltro particolarmente complesso, si tornerà in seguito quando si

⁴⁴ Tale normativa era stata adottata dal Governo al fine di colmare il vuoto normativo determinatosi a seguito del referendum popolare con il quale era stata sancita l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e di adeguare la normativa nazionale sia all'esito referendario che alla normativa europea.

⁴⁵ Ribadito anche nella sentenza n. 24 del 2011 in cui il giudice costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'art. 23 bis del d.l. n. 112 del 2008 (recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

affronterà la questione con riferimento alle convenzioni.

3.2. Gli accordi di programma

Si è già in precedenza sottolineato come gli accordi di programma abbiano rappresentato, per molti versi, l'istituto di maggior spessore e rilevanza giuridica introdotto dal legislatore nell'ambito delle procedure contrattual-procedimentali che interessano due o più soggetti pubblici⁴⁶. Nonostante la loro indiscutibile originalità, tuttavia, non si dubita della loro riconducibilità al più ampio genus degli accordi, delle intese e delle convenzioni pubblicistiche⁴⁷ in quanto caratterizzati da una tendenziale equiordinazione fra soggetti pubblici. Quello che caratterizza, e allo stesso tempo distingue gli accordi di programma dagli altri moduli di coordinamento previsti dal capo V del Tuel, è il fine della programmazione, speciale e di settore, che presuppone l'iniziativa e l'intervento coordinato ed integrato di più enti di governo.

Presupposti per la conclusione degli accordi in parola sono, quindi, la presenza di una pluralità di soggetti pubblici fra i quali sono ripartite le competenze relative ad un medesimo progetto o intervento,

⁴⁶ R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in Dig. Disc. Pubbl., VIII, 1993, p. 557.

⁴⁷ Sugli accordi di programma, cfr.: Torchia, *Gli accordi di programma tra regioni ed enti locali*, in Regione e governo locale, 1990, p. 220 ss; E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; R. Ferrara, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993; E. Bruti Liberati, *Accordi pubblici*, in Enc. Dir., agg. V, Milano, Giuffrè 2001, p. 31; S. Civitarese Matteucci, *Un rilevante contributo del Consiglio di Stato per la ricostruzione della natura giuridica degli accordi di programma*, in Riv. Giur. Ambiente, 2001, 3-4.

l'esigenza di ricondurre ad unità tali attribuzioni per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, la necessità di garantire il coinvolgimento sinergico di tutti i soggetti pubblici interessati, in chiave di semplificazione e razionalizzazione.

Non si può poi sottovalutare poi un altro profilo distintivo l'istituto in esame, ossia il fatto che esso si configura sovente soprattutto come strumento di attuazione e di realizzazione di piani, programmi e progetti deliberati in altra sede e con altre procedure, anche se con la partecipazione, il più delle volte, degli stessi soggetti. L'accordo di programma si configura così, più che come strumento dell'amministrazione consensuale, soprattutto come strumento procedimentale⁴⁸, fortemente direzionale, il cui scopo precipuo è di semplificare e snellire i raccordi tra le diverse amministrazioni interessate, coordinandone l'azione⁴⁹.

Venendo all'esame della normativa vigente, l'art. 34 Tuel contiene in primo luogo una disciplina dettagliata del procedimento di conclusione dell'accordo di programma, alla stregua della quale compete all'organo monocratico di vertice dell'amministrazione dotata della "competenza primaria o prevalente sull'opera e sugli interventi o sui programmi d'intervento" (Presidente della Regione, Presidente della Provincia o Sindaco) la promozione della conclusione

⁴⁸ Il Consiglio di Stato, Adunanza Generale, 19 febbraio 1987, n. 7, ha definito gli accordi di programma come "accordi organizzativi" in quanto "... ciascuna amministrazione autolimita... la propria discrezionalità in vista di ottenere che la sua competenza si sviluppi in armonia con quelle parallele".

⁴⁹ V. Caravita, Gli accordi di programma, in *Azienditalia*, fasc. n. 9 del 1990, p. 38 ss.

di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più degli altri soggetti interessati al medesimo. L'organo monocratico promotore è tenuto a convocare preliminarmente una "conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate", al fine di verificare i margini di negoziabilità ai fini di una conclusione positiva dell'accordo di programma.

L'accordo consiste, a norma del comma 4, nel "consenso unanime" degli organi monocratici di vertice degli enti territoriali e locali coinvolti da un lato, e delle altre amministrazioni interessate, dall'altro. Tale previsione è da mettere in relazione alla disposizione di cui all'articolo 42, comma 2, lettera c), del decreto che assegna al consiglio dell'ente locale la competenza limitatamente alla "costituzione e modificazione di forme associative". A ben vedere, tale ultima disposizione ricomprende, altresì, gli accordi di programma de quibus, imponendo per tale via che la determinazione di ricorrere all'istituto in commento sia rimessa all'organo assembleare dell'ente locale. E' prevista, poi, l'approvazione dell'accordo raggiunto con "atto formale" del medesimo organo promotore dell'accordo, nonché la sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, quale fase integrativa dell'efficacia del medesimo.

Sono previsti, infine, taluni effetti ricollegati ope legis all'accordo: così, l'accordo, ove sia adottato con decreto del Presidente della Regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del D.P.R. n. 616/77, determinando le eventuali conseguenti variazioni degli

strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, a condizione che vi sia l'assenso del Comune interessato, sub specie di adesione del Sindaco all'accordo medesimo e successiva ratifica del Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza; così ancora l'atto di approvazione dell'accordo di programma, avente ad oggetto progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere.

E' prevista la vigilanza in ordine alla esecuzione dell'accordo di programma, nonché l'esperibilità di interventi sostitutivi ad opera di un apposito collegio presieduto dall'organo monocratico dell'amministrazione promotrice e composto da rappresentanti degli enti locali interessati.

L'oggetto della tipologia di accordi in commento appare ictu oculi caratterizzarsi per la sua ampiezza ed elasticità, non prestandosi, per un verso, a limitazioni di sorta relativamente ai settori di intervento e potendo afferire, per altro verso, alla intera attività di realizzazione di una specifica opera pubblica o a più opere pubbliche ovvero ad una sua determinata fase procedimentale della stessa o, ancora, ad uno o più interventi o ad uno o più programmi di intervento, anche a prescindere dalla loro natura di strumenti di attuazione di presupposti atti di programmazione. L'individuazione dello specifico oggetto dell'accordo di programma è rimesso alla scelta discrezionale delle parti. La previsione, nell'ambito dei possibili contenuti dell'accordo,

dei “programmi di intervento” sembra invece alludere alla possibile configurabilità di accordi che, lungi dall’essere sostitutivi di provvedimenti, si pongano quali prodromici rispetto alla successiva adozione di provvedimenti attuativi degli accordi stessi, con valenza programmatica.

Il fine prevalente sotteso alla stipulazione di accordi di programma è quello di favorire i raccordi tra le amministrazioni, imprimendo una accelerazione dei tempi dei procedimenti amministrativi e di migliorare così la qualità delle prestazioni pubbliche. Il senso è quindi quello di ricomporre il decomposto, frammentario e confuso quadro di attribuzioni e competenze scaturito dal processo di attuazione del principio del pluralismo istituzionale, nel segno della ricerca di modalità operative che, nel rispetto delle diverse provviste funzionali interferenti su un medesimo ambito settoriale e di attività, ovvero ai fini della realizzazione di un medesimo obiettivo, consentano di raggiungere più elevati livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa.

Quanto più specificamente alle parti dell’accordo, è bene precisare che potrebbe non esserci coincidenza tra le amministrazioni invitate a partecipare alla conferenza di servizi preliminare e quelle che, a seguito del confronto in tale sede, esprimeranno il consenso; da ciò consegue che l’oggetto originariamente predisposto potrebbe subire delle modificazioni e non coincidere con quello definito nell’accordo definitivo. Risulta indubitabile che gli enti dotati di attribuzioni di amministrazione attiva funzionali al raggiungimento degli obiettivi

dedotti nell'accordo abbiano il diritto/dovere di partecipare all'accordo. La partecipazione all'accordo deve essere esteso, altresì, a quelle amministrazioni portatrici di interessi comunque coinvolti dall'oggetto dell'accordo, ancorché non siano prive di competenze di amministrazione attiva in quanto non fatte oggetto di espressa menzione ad opera della disciplina legislativa. Appare, altresì, utile estendere tale partecipazione anche a quelle amministrazioni deputate al rilascio di autorizzazioni, nulla-osta, etc., sì da garantire effettività all'accordo.

Quanto alla fase della iniziativa, occorre precisare che è possibile distinguere due momenti: quello eventuale della pre-iniziativa e quella della iniziativa vera e propria. Quanto alla prima, si badi come l'eventuale diniego di promuovere la conclusione dell'accordo debba essere sorretto da una congrua motivazione. La circostanza che l'iniziativa sia assunta da soggetto diverso rispetto a quello astrattamente competente alla stregua dei criteri normativamente posti, ma quest'ultimo abbia aderito all'accordo, non pare configurare alcuna ipotesi di invalidità dell'accordo⁵⁰.

⁵⁰ Anche nel caso specificamente preso in considerazione dall'articolo 34, comma 4, secondo cui, ove l'accordo sia adottato dal presidente della Regione, esso produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del DPR n. 616/77, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, a condizione che il comune interessato abbia prestato il proprio assenso, si ritiene che l'accordo implicante variazione degli strumenti urbanistici non debba essere necessariamente promosso dal presidente della Regione, ossia dallo stesso soggetto competente ad approvare l'accordo. L'articolo 34 non ha introdotto una modifica dell'ordine legale delle competenze degli organi di ciascun ente coinvolto relativamente all'opera, all'intervento o al programma di interventi da realizzare. Tuttavia, in taluni casi,

Per quanto attiene all'aspetto della partecipazione dei privati agli accordi di programma, occorre premettere che l'articolo 34 non preveda alcunché in merito. Tuttavia, si deve rilevare come in taluni casi l'obiettivo perseguito dall'accordo di programma può comportare, altresì, l'intervento di tali soggetti. Peraltro, la partecipazione dei privati non pare poter costituire un ostacolo rispetto al perseguimento effettivo degli obiettivi che gli enti si ripromettono di conseguire

la giurisprudenza ha ritenuto necessario che l'iniziativa dell'organo monocratico fosse preceduta da una deliberazione di indirizzo dell'organo consiliare competente in ordine allo specifico oggetto dell'accordo che fuoriuscisse dall'ambito proprio delle competenze di quello. Tuttavia, pare preferibile ritenere che l'ordine legale delle competenze rilevi non nella fase dell'iniziativa, bensì in quella decisoria della conclusione dell'accordo di programma. In particolare, l'articolo 34, comma 4, distingue tra livelli di governo coinvolti e, cioè, tra enti territoriali e locali, da un lato, per i quali reca una espressa disposizione afferente il profilo della competenza, e le altre amministrazioni interessate, dall'altro. A tal riguardo, non pare condivisibile la posizione di quanti ritengono che la formula utilizzata dal legislatore valga a fondare in capo agli organi monocratici di governo di Comuni, province e regioni una competenza esclusiva in materia di accordi di programma. Una siffatta deroga rispetto all'ordinario assetto delle competenze definito dalla legge dovrebbe fondarsi, infatti, su una previsione legislativa espressa e inequivoca del legislatore in tal senso, nell'ambito delle disposizioni che disegnano l'assetto ordinario delle provviste funzionali relativamente a ciascun ente, previsione che nel caso in esame manca.

La formula di cui all'articolo 34, comma 4 pare, piuttosto, doversi interpretare come individuante l'organo chiamato a partecipare verrebbe da dire fisicamente, in qualità di rappresentante legale dell'ente, all'accordo e ad esternare manifestazioni di volontà che restano, tuttavia, assoggettate all'ordine legale delle competenze con riguardo ai diversi oggetti di volta in volta coinvolti dall'accordo. Secondo tale prospettiva, la norma di cui all'articolo 34, comma 5 è da intendersi propriamente come confermativa di quanto anzidetto; semmai, essa varrebbe a consentire l'intervento dell'organo ordinariamente competente ex post rispetto alla adesione all'accordo da parte dell'organo chiamato a manifestarla e non, come dovrebbe accadere nelle altre ipotesi, prima che tale adesione venga prestata.

mediante la conclusione di un accordo di programma e, anzi, appare funzionale proprio alle esigenze di semplificazione e concentrazione dell'azione amministrativa connesse a tale istituto, nonché ai fini di una più approfondita e completa istruttoria. Tuttavia, la partecipazione dei privati sembra più correttamente rilevare nell'ambito degli istituti di cui all'articolo 11 della legge, che potrebbero accostarsi all'accordo di programma, rilevando nella fase attuativa di questo, ove lo stesso abbia ad oggetto esclusivamente la disciplina delle future azioni che dovranno essere intraprese da parte di ciascun ente aderente, ovvero nella medesima fase formativa dello stesso, ove questo assuma anche contenuti integrativi dei successivi provvedimenti di competenza degli enti aderenti o sostitutivi dei medesimi. In tal caso, infatti, rilevano gli istituti della partecipazione procedimentale che informano l'esercizio della funzione amministrativa.

Quanto ai contenuti dell'accordo di programma, in considerazione della configurazione di questo quale espressione di discrezionalità amministrativa, al cui regime tipico lo stesso risulta astretto, è necessario che ciascun ente, nell'esercizio di tale discrezionalità, rispetti i vincoli che derivano dalla legge relativamente alle rispettive attribuzioni, ai modi di esercizio di queste e agli effetti giuridici connessi all'esercizio della propria attività giuridica, non potendo l'accordo derogare a tali indicazioni e dovendo esso rispettare il principio di legalità che presiede allo svolgimento dell'attività amministrativa.

Quanto agli aspetti procedimentali, nella fase istruttoria della

sequenza procedimentale si colloca la conferenza di servizi, nell'ambito della quale si procede alla definizione dell'oggetto dell'accordo, delle azioni coinvolte e del ruolo dei diversi attori. A tale fase possono essere chiamati ad intervenire, a fini collaborativi e funzionali alla corretta ponderazione degli interessi coinvolti e alla completezza dell'istruttoria, anche soggetti che non titolati a partecipare alla successiva fase di adozione dell'accordo. Non pare che la conferenza dei servizi sia la sede necessaria ai fini dell'estrinsecazione dell'accordo, afferendo essa propriamente alla fase istruttoria del procedimento di formazione dell'accordi; pertanto, il consenso può essere espresso da parte delle amministrazioni interessate anche al di fuori di tale sede, magari separatamente da parte di ciascuna, che si curerà di farlo pervenire all'autorità competente ad approvare l'accordo steso. Sembra non condivisibile la posizione di quegli autori che sostengono che, in caso di interruzione dell'istruttoria, il ragionevole affidamento dei partecipanti in ordine alla positiva conclusione dell'accordo possa ricevere tutela alla stregua del principio evincibile dalla disposizione di cui all'articolo 1337 c.c, in quanto esso pare incompatibile con la natura propria degli accordi in esame.

L'unanimità dei consensi richiesta ai fini della conclusione degli accordi di programma si pone quale garanzia della autonomia degli enti partecipanti, in quanto esclude che gli stessi possano subire gli effetti di un accordo adottato a maggioranza indipendentemente dalla manifestazione del proprio consenso allo stesso.

Per quanto attiene alla natura dell'atto di approvazione dell'accordo di programma, si ritiene che esso assolva ad una funzione di esternazione dell'accordo rispetto al quale è privo di autonomia; esso si colloca propriamente nella fase integrativa dell'efficacia dell'accordo per i contenuti di questo rilevanti nella sfera giuridica dei terzi, mentre si deve ritenere che l'accordo produca immediatamente i propri effetti tra gli enti aderenti⁵¹.

Connessa al tema della natura giuridica degli accordi in esame è la questione delle azioni esperibili a tutela delle posizioni giuridiche coinvolte dall'accordo, si ritengono ammissibili le domande dirette all'adempimento degli obblighi dedotti nell'accordo, nonché di quelle dirette all'annullamento di atti contrari a tali obblighi.

Relativamente alla tutela delle posizioni soggettive dei terzi coinvolte nell'accordo, queste devono qualificarsi in termini di interessi legittimi, la cui lesione fonda la legittimazione al ricorrere avverso l'accordo ovvero gli atti attuativi lo stesso per motivi di legittimità. E' ammissibile, altresì, il ricorso avverso il silenzio rifiuto dell'amministrazione servato in ordine alla emanazione dei

⁵¹ Alla stregua delle considerazioni innanzi espresse, la tipologia di accordi in esame è riconducibile nell'ambito degli accordi di cui all'articolo 15 della legge n. 241/90, con tutte le conseguenze che ne conseguono in ordine alla loro natura giuridica e al regime cui sono soggetti. In particolare, deve ritenersi che il regolamento originato dall'accordo di programma sia soggetto alla regola *rebus sic e stantibus* e non sia impermeabile rispetto al sopravvenire di motivi di interesse pubblico che consentano, previa loro attenta valutazione e ponderazione con gli interessi pubblici sottesi all'accordo di programma, il recesso unilaterale dall'accordo stesso da parte di uno o più degli aderenti.

provvedimenti attuativi dell'accordo.

3.3. Le unioni, le convenzioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (rinvio).

Forma associativa introdotta dalla legge n. 142 del 1990, l'unione presentava una precisa finalizzazione alla fusione di Comuni minori, dando attuazione in tal modo agli obiettivi perseguiti da varie disposizioni di legge. Successivamente, la legge n. 142 del 1990 è stata in materia oggetto di numerose modifiche, a partire dalla legge n. 265 del 1999 che ha modificato l'istituto dell'unione, connotandolo come modello, alternativo a convenzioni e consorzi, di gestione associata di funzioni e non più come momento necessariamente prodromico alla fusione. L'unione viene così definita "ente locale" costituito da uno o più Comuni ed avente lo "scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". All'unione, che diventa così strumento volto principalmente all'esercizio associato di funzioni, si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni ed è riconosciuta potestà statutaria e potestà regolamentare. Tali modifiche mutano l'originaria vocazione dell'unione, eliminando il necessario esito della fusione, e rendendola così uno strumento destinato innanzitutto a promuovere la libera associazione fra Comuni. Questa impostazione è ravvisabile anche nell'art. 32 Tuel che conferma la natura di ente locale dell'unione, avente autonomia statutaria e potestà regolamentare e a cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento

dei Comuni. L'unione viene definita quale "ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi" ed è pertanto considerata generalmente quale ente rappresentativo, capace dunque di esprimere politiche locali. Se, infatti, la disciplina specifica circa il funzionamento delle unioni di Comuni è demandata in larga parte alla definizione dello statuto adottato dai Comuni partecipanti, il legislatore ha tuttavia definito espressamente gli organi dell'unione, prevedendo che esse debbano necessariamente avere un proprio Presidente, una giunta e un consiglio, formati da amministratori in carica dei Comuni associati. Questo comporta che il trasferimento di una funzione all'unione di Comuni implichi di regola il conferimento per intero dei relativi poteri, consentendo ai Comuni la possibilità di esprimere il loro indirizzo politico solo indirettamente attraverso gli organi dell'unione. Il Tuel inoltre stabilisce che all'unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuitele. Per quanto riguarda il personale, si ritiene che anche esso dovrebbe essere trasferito alle dipendenze dell'unione, con conseguente riduzione delle dotazioni organiche dei singoli Comuni a vantaggio dell'ampliamento di quella dell'unione. Data la loro maggiore stabilità ed il loro carattere propriamente associativo, non sussistono dubbi inoltre sul fatto che le unioni possano essere non solo strumento per l'esercizio associato di funzioni, ma anche di servizi. Proprio tali considerazioni hanno spinto il legislatore nazionale a prediligere da tempo le Unioni rispetto alle

convenzioni; infatti, anche prima che le recenti riforme imponessero ai Comuni minori l'esercizio associato delle funzioni, la legislazione nazionale disponeva che le Regioni prevedessero una maggiorazione dei contributi, previsti per incentivare l'esercizio associato delle funzioni, nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale.

Gli ultimi interventi in materia, caratterizzati, da un lato, dalla frammentarietà e caoticità dei rispettivi contenuti e, dall'altro, dal dichiarato intento di razionalizzazione della spesa pubblica, hanno confermato l'orientamento che vede nell'unione uno strumento per l'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni. Tale particolare vocazione funzionale connota l'unione in senso innovativo; nella prospettiva adottata dal legislatore, infatti, l'unione non rappresenta più una semplice forma associativa di cooperazione interlocale, quanto piuttosto un modello organizzativo plurifunzionale, proiezione dell'autonomia comunale⁵², attraverso cui poter assicurare l'esercizio obbligatorio in forma associata delle "funzioni fondamentali"⁵³. Per l'approfondimento degli ultimi interventi normativi in materia e per l'esame del nuovo ruolo assunto da unioni e convenzioni nell'ambito dell'associazionismo tra enti locali si rimanda ai capitoli successivi.

⁵² V. S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2122.

⁵³ V. P.G. Rinaldi, *L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni dopo la spending review*, in www.giustamm.it, p. 14.

Capitolo II

L'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni

Sommario: 1. Premessa; 2. L'associazionismo locale dal 1990 ad oggi; 3. La disciplina introdotta dalla spending review in tema di esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni; 3.1. L'esercizio associato delle "funzioni fondamentali" nei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti; 3.2. L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi nei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti tramite l'unione speciale.

1. Premessa

Il sistema di gestioni associate di funzioni e servizi tra i piccoli Comuni è stato oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi normativi, inseriti in un quadro di disposizioni urgenti per il contenimento della spesa pubblica, che hanno determinato un profondo ripensamento nella definizione della funzione e delle finalità dell'istituto e più in generale delle forme di cooperazione interistituzionale a livello locale¹.

¹ V. d.l. n. 78/2010, conv. con modifiche in l. n. 122/2010, d.l. n. 98/2011, conv. con modifiche in l. n. 111/2011 e d.l. n. 138/2011, conv. con modifiche in l. n. 148/2011, accomunati da un contesto emergenziale e dalla previsione di un sistema di associazionismo obbligatorio; e da ultimo il d.l. 95/2012 (meglio conosciuto come decreto sulla spending review) conv. in l. n. 135/2012, intervenuto a modificare ed integrare la disciplina suddetta.

Da ultimo, il 20 agosto 2013, è stato presentato alla Camera dei Deputati il ddl. N. 1542 (noto come d.d.l. Del Rio), contenente "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*" (approvato in prima lettura dalla stessa Camera il 21 dicembre 2013 e attualmente in discussione al Senato), che, nell'ambito di un più complessivo intervento di riforma

La legislazione statale, fin dall'epoca statutaria, ha previsto forme di esercizio associato di funzioni e servizi per fronteggiare l'estrema frammentazione e inadeguatezza dimensionale dei Comuni italiani². Tuttavia, se prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, il tema era stato indagato soprattutto in rapporto alla gestione dei servizi pubblici locali³, in forza della funzione che la legge n. 142 del 1990 aveva assegnato alle "forme associative di cooperazione" tra gli enti locali⁴, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'esercizio associato delle funzioni tra gli enti comunali è stato affrontato soprattutto (per le sue implicazioni sotto il profilo costituzionale del riparto di competenze e

dell'organizzazione amministrativa territoriale nel segmento che va dalla dimensione comunale a quella regionale, prevede ulteriori modifiche alla disciplina in tema di unioni di Comuni.

² V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 148.

³ V. A. TRAVI, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le Regioni 1991*, p. 380 e ss. e pp. 385-386; L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive* in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 3 e p. 7 e ss. e i contributi ivi riportati relativi alle forme associative tra enti locali; C.E. GALLO, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 447 e ss.; G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della legge n. 142/90*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 3 ss. ed i contributi ivi presenti per le diverse posizioni interpretative assunte nel dibattito riguardante il rapporto tra redistribuzione delle funzioni degli enti locali e sistema regionale; G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione tra enti locali nella gestione dei servizi pubblici* in G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 1995, p. 29 e ss.; A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Diritto Amministrativo 1996*, p. 673 e pp. 677-678 e ss.

⁴ Intese come modelli flessibili di coordinamento tra le amministrazioni locali per conseguire una maggiore efficienza attraverso il superamento di forme collaborative fondate sull'entificazione.

dell'attuazione del sistema delle autonomie locali) quale espressione sul piano costituzionale dei principi di adeguatezza e di differenziazione, consentendo il conferimento delle funzioni amministrative anche nei confronti dei Comuni più piccoli, secondo il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost⁵.

Proprio per rispondere all'esigenza di razionalizzazione amministrativa e per garantire che le dimensioni dei diversi enti, e quindi la loro capacità di governo, risultino adeguati alle funzioni e ai compiti amministrativi ad essi attribuiti, negli anni '90 nascono le Unioni di Comuni, quale forma entificata di gestione associata di funzioni e servizi. Il primo modello associativo, l'unione di Comuni prevista dall'art. 26 della legge n. 142 del 1990, tuttavia rimase privo di effettivo seguito a causa del suo carattere temporaneo, teleologicamente destinato alla successiva fusione tra i Comuni coinvolti. Questo impose un ripensamento nel senso della valorizzazione dell'autonomia comunitaria, determinando l'introduzione, prima con la legge n. 265/1999 e poi con il D.lgs. n. 267/2000, di un sistema fondato sulla "promozione" di libere gestioni associate tra Comuni da realizzarsi mediante una pluralità di modelli organizzativi.

Il nuovo assetto delle gestioni associate veniva in tal modo a caratterizzarsi per una scarna disciplina statale, limitata ad alcune

⁵ V. C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo 2000*, p. 305 e ss..

disposizioni a carattere generale, che garantiva un'ampia autonomia statutaria nella disciplina sia dell'organizzazione che delle modalità di funzionamento delle forme associative⁶. Sebbene i nuovi modelli associativi abbiano avuto una crescente diffusione, tuttavia, per molti versi, essi hanno mancato l'obiettivo di razionalizzazione nella gestione cui erano preordinati, generando il proliferare di esperienze fortemente differenziate nella disciplina e nella struttura.

Nonostante il persistere del problema strutturale e funzionale dei piccoli Comuni, con la riforma del Titolo V della Costituzione, i modelli dell'associazionismo comunale rimangono immutati.

E' solo con la grave crisi economica degli ultimi anni e con l'imporsi di politiche di risparmio di spesa e di risanamento delle finanze pubbliche che s'impone l'indifferibile esigenza di un importante intervento statale di ristrutturazione del modello di amministrazione locale. Lungi dal configurarsi in un quadro più ampio di razionalizzazione istituzionale, gli interventi sull'assetto locale si atteggiavano piuttosto come misure funzionali al perseguimento di scopi di natura meramente finanziaria, realizzati attraverso la forma tipica della legislazione d'urgenza, il decreto legge, caratterizzate dalla frammentarietà e caoticità dei contenuti⁷. Tutto ciò suscitando, non solo forti dubbi di compatibilità costituzionale, ma anche significative perplessità sui contenuti della riforma, per il suo carattere fortemente

⁶ C. Pennacchietti, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in www.federalismi.it, n. 20/2013.

⁷ F. Politi, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012.

impositivo nelle scelte, nelle modalità e nei termini di attuazione delle gestioni associate.

In particolare, nell'ambito delle "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica" recentemente approvate⁸, l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali è impiegato dal legislatore non come una semplice forma associativa di cooperazione interlocale, ma al fine di assicurare l'esercizio "obbligatorio" delle "funzioni fondamentali" dei Comuni con popolazione tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti e delle funzioni dei Comuni con popolazione sino ai 1.000 abitanti, realtà che, come è noto, rappresentano oltre il 70% dei Comuni Italiani⁹.

La portata della riforma risulta, pertanto, tutt'altro che trascurabile, tanto più se si considera che essa s'inserisce, da un lato, in un più ampio contesto di trasformazione e di ripensamento del ruolo degli stessi livelli di governo legati agli enti territoriali, a partire dalla più volte annunciata soppressione delle Province¹⁰ e dal rilancio delle Città metropolitane, mentre, dall'altro, deve rapportarsi ai diversi modelli associativi di cooperazione interlocale. D'altro canto, sebbene

⁸ V. art. 14 del d.l. n. 78/10, conv in l. n. 122/2010 e art. 16 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, poi modificati dall'art. 19 del d.l. n. 9572012, conv. in l. n. 135/2012.

⁹ V. in proposito *Atlante dei Piccoli Comuni 2012*, rapporto Fondazione ANCI, p. 37, consultabile in www.anci.it, in base al quale i piccoli Comuni, in cui risiedono meno di 5.000 abitanti, sono nel nostro Paese 5.683 su un totale di 8.092.

¹⁰ V. sul punto G. Manfredi, *Riordino delle Province e leggi – manifesto del 03/09/2012*, in giustamm.it, p.1 e ss. E A. Cassatella, *Aboliamo le Province?* In www.federalismi.it, p.1 ess.

l'analisi condotta nel presente lavoro miri essenzialmente ad esaminare e ricostruire l'evoluzione dei modelli di coordinamento e di programmazione dell'azione amministrativa a livello locale, l'indagine non può tuttavia limitarsi ai soli strumenti preordinati all'esercizio associato delle funzioni, trascurando la più ampia prospettiva del sistema delle autonomie locali in cui il fenomeno delle forme associative si inserisce.

2. L'associazionismo locale dal 1990 ad oggi.

Il d.l. n. 95/2012 conv. nella l. n. 135/2012, modificando ed integrando la disciplina introdotta dal d.l. n. 78/2010 e dalle due manovre estive del 2011¹¹, contiene l'assetto attuale della legislazione nazionale in materia di gestioni associate.

Prima di illustrare i punti qualificanti della citata riforma, appare opportuno in questa sede passare in rassegna, seppur brevemente, i tratti salienti del percorso dell'associazionismo locale dal 1990 ad oggi. Va, innanzitutto, osservato che le leggi statali dal 1990, e segnatamente la l. n. 142/1990 e la l. n. 265/1999, avevano previsto diversi modelli di gestione associata delle funzioni comunali, nell'ottica di un intervento normativo volto soprattutto a promuovere l'associazione fra i Comuni, quale tappa intermedia della successiva fusione. A fronte della resistenza opposta dai Comuni alla loro fusione, si è, tuttavia, verificata la diffusione dei consorzi e di altre

¹¹ V. i già cit. d.l. n. 98/2011, conv. con modifiche in l. n. 111/2011 e d.l. n. 138/2011, conv. con modifiche in l. n. 148/2011.

formule organizzative basate sulla messa in comune di alcune funzioni e servizi, mentre le Unioni hanno avuto un impulso decisivo solo quando, con l'entrata in vigore della legge n. 265/1999, il legislatore ha di fatto sganciato il raggiungimento dell'unione comunale dalla successiva tappa della fusione.

L'affermarsi di modelli di associazionismo locale non preordinati alla fusione, bensì alla gestione a livello unitario di funzioni e servizi ha sortito nel tempo un grave effetto negativo, favorendo, di fatto, il moltiplicarsi di nuove sedi decisionali e nuovi modelli istituzionali con ampia sovrapposizione e duplicazione di funzioni, incarichi ed emolumenti¹².

Di conseguenza, al fine di ovviare ad una situazione di inefficienza e di spreco di risorse, in uno scenario economico e sociale che andava facendosi sempre più difficile, a partire dal 2009, lo Stato ha mutato indirizzo, avviando una nuova opera di riordino e di semplificazione delle realtà associative.

Si è iniziato, in primo luogo, con un deciso intervento di razionalizzazione della spesa prevista per le Comunità montane, attuato mediante la soppressione dei trasferimenti erariali. Riconosciuta, in effetti, con successivi interventi della Corte costituzionale¹³, la competenza legislativa regionale in materia, lo

¹² In tal senso, P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 1 agosto 2012, p.5.

¹³ La Corte Cost. con sentenze n. 27/2010 e n. 326/2010 ha chiarito in via definitiva che la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni, alle quali compete, in base all'art. 119 Cost., di:

Stato ha perentoriamente stabilito che spettasse alla Regione anche la responsabilità finanziaria degli organismi associativi dell'Ente montano, con la conseguenza che le Comunità sono sopravvissute prevalentemente grazie ai finanziamenti regionali.

Successivamente, il legislatore statale è intervenuto sui consorzi fra Comuni. La l. n. 191/2009 (*“Legge finanziaria 2010”*) ha, infatti, previsto che, a decorrere dal 2011, per fini di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa, i Comuni dovevano procedere alla soppressione dei consorzi di funzioni, ed all'assunzione in proprio delle funzioni da essi stessi esercitate prima dell'istituzione dell'Ente associativo¹⁴.

L'azione statale di riordino dell'esercizio associato delle funzioni comunali si è sviluppata in modo ancor più incisivo negli ultimi anni.

provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la “proiezione”. Da tale affermazione consegue che: la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette Comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

¹⁴ La disposizione ha determinato, per i consorzi di funzioni un tempo esercitate dai Comuni, una successione a titolo universale nei rapporti consortili. Si è trattato, tuttavia, di un intervento di dubbia costituzionalità in quanto interferiva su scelte e competenze regionali. V. in tal senso, Corte Cost. sentt. nn. 244 e 465 del 2005 e n. 397 del 2006. La materia, da intendersi come disciplina delle forme di associazione fra Enti locali, dovrebbe infatti ricadere nella potestà regionale prevista dall'art. 117, comma 4 Cost. La potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., è quindi limitata alla sola disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane, con esclusione delle forme di associazione fra enti locali, sia per quanto riguarda il loro ordinamento, sia per quel che concerne la loro organizzazione amministrativa.

Nella manovra del 2010¹⁵, infatti, il legislatore ha stabilito che i Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti dovessero esercitare, in forma associata, le funzioni fondamentali, così come definite in via provvisoria dalla legge delega sul federalismo fiscale¹⁶. Le Regioni avrebbero dovuto provvedere ad individuare, entro breve termine, la dimensione territoriale ottimale ed omogenea in base all'area geografica, per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, previa concertazione con i Comuni interessati e secondo i criteri di economicità, efficienza e riduzione della spesa. La norma prevedeva anche che gli Enti non potessero svolgere singolarmente una funzione fondamentale il cui esercizio era stato demandato a una forma associata¹⁷.

Nella successiva “doppia manovra” finanziaria del 2011, a fronte della crescente gravità della situazione economico-finanziaria, il Governo in carica metteva in cantiere interventi ulteriori di rimodulazione degli

¹⁵ V. d.l. n. 78/2010, conv. con modif. in l. n. 122/2010, già cit.

¹⁶ V. l. n. 42/2009, in base alla quale sono state definite come fondamentali, quelle funzioni che l'impianto del federalismo fiscale prevedeva integralmente finanziate: amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione; viabilità e trasporti; gestione del territorio e ambiente, fatta eccezione per l'edilizia residenziale pubblica e per il servizio idrico integrato; settore socio-assistenziale.

¹⁷ Venivano fissati anche i termini per l'attuazione della riforma, prevedendo con un decreto, presentato alla Conferenza Unificata, l'esercizio associato di due funzioni entro la fine dell'anno 2011, altre due entro la fine dell'anno 2012, e altre due entro la fine dell'anno successivo, indicando una soglia demografica di adeguatezza fissata in quattro volte la dimensione del Comune con minore popolazione fra quelli associati.

Enti locali, in funzione di contenimento della spesa e, in aggiunta, di più efficiente svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici. In particolare, prima il d.l. n. 98/2011, conv. con modif. nella l. n. 111/2011, e subito dopo il d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni nella l. n. 148/2011, hanno soppresso il meccanismo costruito dalla finanziaria 2010. Il nuovo sistema prevedeva diverse modalità di attuazione a seconda della dimensione demografica dell'ente interessato, introducendo l'obbligatorio esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici spettanti a legislazione vigente solo per i piccoli Comuni (o Comuni "polvere"¹⁸, cioè sotto i mille abitanti).

Infatti, per questi ultimi la gestione doveva avvenire necessariamente attraverso le Unioni di Comuni, istituite dalla Regione, sulla base di proposte avanzate dai Comuni stessi¹⁹. A dette Unioni potevano

¹⁸ L'espressione è C. d'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *federalismi.it* n. 20/2011.

¹⁹ La legge n. 135/2012 ha modificato la disciplina sulle unioni speciali obbligatorie dettata dall'art. 16 della legge n. 148/2011 che, com'è noto, era stata impugnata dinanzi Corte Costituzionale da diverse regioni (Toscana, Puglia, Lazio, Emilia Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia, Sardegna) che ne avevano lamentato, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale sull'assunto che l'istituzione delle unioni speciali obbligatorie per i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti comportasse di fatto una fusione dei Comuni coinvolti e la conseguente sostituzione dei piccoli Comuni con l'unione. La Corte Costituzionale con ordinanza n. 227 depositata in data 11/10/2012, "avuto riguardo alle notevoli modifiche normative introdotte e alla circostanza che le questioni non sono state ancora decise", ha rimesso sul ruolo i giudizi di legittimità costituzionale sollevati dalle Regioni ricorrenti "allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e all'incidenza

aggregarsi anche i Comuni con popolazione da 1.000 sino a 5.000 abitanti. L'Unione succedeva nei rapporti giuridici dei Comuni, e ad essa erano trasferite le risorse e del personale per quel che concerne le funzioni e i servizi assunti. Entro il 30 dicembre 2013, i Comuni entro i mille abitanti dovevano esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le sei funzioni fondamentali e, dal 2014 le Unioni di Comuni fino a 1000 abitanti erano assoggettate a patto di stabilità. L'Unione veniva dotata di un regime diverso rispetto a quello previsto dal Tuel, anche per quel che riguardava la composizione degli organi, il potere statutario, e gli emolumenti, tanto che si può ritenere una nuova figura "atipica" di Ente locale²⁰. Una figura, fra l'altro, che si caratterizzava per una struttura "a geometria variabile" a seconda delle funzioni conferite dal Ente comunale. Se, infatti, venivano conferite all'Unione tutte le funzioni, la Giunta comunale era soppressa, e gli altri organi politico-amministrativi municipali conservavano solamente funzioni di indirizzo, mentre passavano agli organi dell'Unione tutte le competenze di ordine provvedimentale, gestionale e normative, compresa l'approvazione di bilanci e consuntivi. Per contro, se i Comuni conferivano solo una parte delle funzioni, all'Unione spettavano solamente le attività relative a quel che era stato conferito, oltre a quelle previste dalla legge. Inoltre, se i Comuni già

che esse possono avere sulle questioni oggetto delle impugnazioni proposte con i ricorsi medesimi".

²⁰ Cfr. C. d'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, cit., p. 3 ss.

esercitavano le loro funzioni e i loro servizi in regime di convenzione, ed erano in grado di comprovare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione erano esonerati dall'obbligo di istituire l'Unione.

In definitiva, dunque, i Comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti dovevano scegliere se esercitare le loro funzioni tramite la costituzione di un'Unione, o tramite una Convenzione che dimostrasse però efficacia, efficienza economicità della relativa gestione. I Comuni sopra i 1000 abitanti e fino a 5000 abitanti potevano invece gestire tramite l'Unione le funzioni fondamentali, attraverso un processo graduale di conferimento, ancora basato sull'elenco stabilito dalla legge sul federalismo fiscale.

Mentre questo schema di accorpamento e razionalizzazione dei piccoli Comuni prendeva avvio, il mutamento della compagine governativa e l'ulteriore necessità di contenere il *deficit* pubblico aggregato e di migliorare l'efficienza amministrativa portavano ad un nuovo intervento statale. Il d.l. n. 201/2011, c.d. "*Salva-Italia*", infatti, ha, innanzitutto, soppresso gran parte delle funzioni provinciali, conservando solamente quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Entro il 31 dicembre 2012, tutte le altre funzioni provinciali dovevano essere trasferite, dallo Stato o dalle Regioni con propria legge, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse venissero assunte dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed

adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni, si sarebbe proceduto in via sostitutiva con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 131/2003. Lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto provvedere, altresì, al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni "passate di mano", assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della Provincia. Il c.d. "*Salva-Italia*" ha, poi, stabilito che i Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo, tuttavia, l'invarianza della spesa²¹.

L'estate del 2012 porta con sé, come già le precedenti, un nuovo intervento del legislatore d'urgenza di riordino sia rispetto alle Province che in materia di associazionismo comunale²².

3. La disciplina introdotta dalla spending review.

²¹ La disposizione risulta, per la verità, non particolarmente chiara, in quanto non precisa il proprio ambito applicativo. In proposito cfr. P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni*, cit., p. 11, secondo il quale "non si comprende se essa si riferisca all'esercizio delle sole funzioni già svolte dalle Province e trasferite ai Comuni, oppure se abbia una portata più ampia, riguardando anche attuali funzioni in capo al Comune, ovvero altre che potrebbero essere conferite, in futuro, dalla legge regionale o statale, al di fuori del processo di riordino dell'ente Provinciale".

²² Il d.l. n. 95 del 2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), meglio noto come "Spending review" prevede, infatti, che al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei, le Province sono soppresse o accorpate.

Rispetto ai Comuni, il d.l. n. 95/2012 (meglio noto come decreto sulla spending review)²³, intervenendo a modificare ed integrare la disciplina pregressa, individua un nuovo e più dettagliato elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni ed innova la disciplina delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi.

L'art. 19, comma 1, lett. a) del d.l. n. 95/2012, in primo luogo, riscrive le “funzioni fondamentali”²⁴ dei Comuni, previste in via provvisoria nella legge delega sul c.d. federalismo fiscale (art. 21, comma 3, l. n. 42/2009), portandole da 6 a 10; inoltre, conferma la scelta, per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dell'unione o della convenzione quali strumenti per la gestione associata delle “funzioni fondamentali”, introducendo però per le convenzioni un

²³ Tra i primi commenti alla riforma, cfr. V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni fra “ingegneria” e approssimazione” istituzionali (25/01/2012)*, in www.federalismi.it e M. Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁴ L'art. 19, comma 1, lett. a) del d.l. n. 95/2012 individua nello specifico come “funzioni fondamentali”: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra- comunale; attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; 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; edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

obbligo di durata almeno triennale, condizionandone l'impiego successivo al "conseguimento di significativi livelli di efficacia e di efficienza nella gestione", da individuarsi con D.M. del Ministero dell'Interno sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali. In tale quadro, alle Regione viene assegnato il compito di individuare la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni.

Si prevede inoltre, una nuova tempistica per l'esercizio delle "funzioni fondamentali" fissando al 1° gennaio 2013 il termine ultimo per provvedere alla gestione associata di almeno tre delle funzioni fondamentali e al 1° gennaio 2014 il termine per provvedere alla gestione associata delle restanti funzioni, introducendo altresì un meccanismo per l'esercizio del potere sostitutivo in conformità all'art. 8 della l. n. 131/2003 e s.m.i.

Viene dettata poi una nuova disciplina per le "Unioni di Comuni" previste dall'art. 32 del d.lgs. n. 267/00²⁵, prevedendo che ogni

²⁵ L'Unione di cui al Tuel è definita come l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Essa può stipulare apposite convenzioni con altre Unioni o con singoli Comuni. Gli organi dell'Unione sono: il presidente, la giunta e il consiglio. Essi sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i Sindaci dei Comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei Comuni associati. Il Consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e

Comune possa far parte di una sola unione. Infine, si consente ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, accanto alla possibilità di dar luogo ad un'unione speciale retta da specifiche regole, di poter optare per la gestione associata delle sole "funzioni fondamentali" attraverso l'unione o la convenzione analogamente a quanto previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Emerge, pertanto, sin da una prima analisi, come l'intervento riformatore attuato, travalichi ampiamente l'ambito della mera gestione associata delle funzioni, intaccando in maniera significativa i tratti salienti dei piccoli Comuni quali enti locali: le funzioni, le strutture, la governance e gli aspetti legati alla rappresentanza politica delle amministrazioni locali²⁶.

Al fine di delineare i punti più qualificanti della riforma introdotta dal d.l. n. 95/2012, occorre in primo luogo distinguere le previsioni introdotte per l'esercizio associato in forza di un criteri demografico cui lo stesso legislatore si richiama.

assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. All'Unione è conferita autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. All'Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

²⁶ V. P. G. Rinaldi, *L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni dopo la spending review*, in www.giustamm.it, ottobre 2012.

3.1. L'esercizio associato delle "funzioni fondamentali" nei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Con riferimento ai Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane (e con esclusione dei Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e del comune di Campione d'Italia), la legge n. 135/12, di conversione del d.l. n. 95/2012, conferma la scelta dell'unione o della convenzione quali strumenti per poter provvedere alla gestione associata delle "funzioni fondamentali", ma introduce alcune significative novità.

La legge n. 135/12 riscrive anzitutto le "funzioni fondamentali" dei Comuni provvisoriamente individuate nella legge delega sul c.d. federalismo fiscale, fissando nel contempo, nuovi termini per provvedere all'avvio delle gestioni associate (1° gennaio 2013 per almeno tre delle funzioni fondamentali e 1° gennaio 2014 per le restanti funzioni) nonché prevedendo un potere sostitutivo azionabile nel caso di inadempimento da parte dei Comuni.

In secondo luogo, quanto alle forme associative, viene modificato l'art. 32 del Tuel, relativo alla disciplina delle "Unioni di Comuni", che costituisce un po' il "modello" di associazione comunale utilizzabile in alternativa alla convenzione, e nei limiti del ricorso a quest'ultima, mentre per le convenzioni si introduce un obbligo di durata "almeno triennale", subordinandone l'impiego successivo al triennio al "conseguimento di significativi livelli di efficacia e di efficienza nella gestione", da individuarsi con successivo D.M. del

Ministero dell'Interno sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali.

Le “funzioni fondamentali” dei Comuni sono individuate in modo analitico, sulla base dello schema proposto dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato negli emendamenti presentati in data 11 aprile 2012 al progetto di Codice delle Autonomie Locali. Viene abbandonato il criterio dell'individuazione delle funzioni per capitoli di bilancio seguito nella legge delega sul c.d. federalismo fiscale sulla base del d.P.R. n. 194/96, in favore di un criterio di individuazione analitica delle competenze e di diverse attività di spettanza comunale. Rispetto all'elenco contenuto nella legge delega sul c.d. federalismo fiscale, le “funzioni fondamentali” vengono frammentate, aumentate ed individuate sulla base di competenze e di attività che costituiscono aspetti di funzioni più generali. Nell'elenco delle “funzioni fondamentali” vengono così ricompresi, accanto ad aspetti ordinamentali riguardanti l'organizzazione dell'ente (come è ad es. per l'organizzazione generale dell'amministrazione), anche attività che costituiscono singoli aspetti o momenti di esercizio di funzioni più generali (come ad es. le attività di pianificazione urbanistica ed edilizia o l'attività di pianificazione di protezione civile) ed attività che comportano l'esercizio di compiti gestionali legati a posizioni di autonomia dell'ente locale (come ad es. le attività di gestione finanziaria, contabile e di controllo dell'amministrazione o l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale o l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta,

avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani). Va segnalato che dal novero delle “funzioni fondamentali” sono escluse, oltre alle funzioni relative alla “giustizia”, alcune rilevanti funzioni come ad es. quelle relative alla gestione dei servizi e dei beni culturali di titolarità dei Comuni o quelle relative alla gestione dell’ambiente e del territorio, che non possono evidentemente ritenersi ricomprese nelle singole attività di pianificazione urbanistica ed edilizia o di protezione civile. Con la conseguenza che, per un verso, i Comuni non saranno tenuti ad esercitare tali funzioni obbligatoriamente in forma associata (tramite unione o convenzione) mentre, per altro verso, dette funzioni dovranno essere finanziate con i tributi propri dell’ente comunale ovvero con le compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante, essendo il “finanziamento integrale” in base al “fabbisogno standard” previsto solo per le spese riconducibili alle “funzioni fondamentali” e ai livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate.

Un diverso discorso va fatto in merito alle c.d. modalità di esercizio associato delle “funzioni fondamentali”. Nella prospettiva adottata dal legislatore, l’esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali in forma associata da parte dei Comuni è informato ad un divieto di duplicazione e di duplice svolgimento delle “funzioni fondamentali”. Ciò comporta che, qualunque sia la forma associativa prescelta, da un lato, i singoli Comuni aderenti all’unione o stipulanti la Convenzione non possano “svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata” e, dall’altro, che “la medesima funzione” non

possa “essere svolta da più di una forma associativa”. La ratio della previsione è di evitare duplicazioni nell’esercizio delle “funzioni fondamentali” e dei servizi connessi, tanto da parte dei singoli Comuni quanto da parte delle forme associative cui aderiscono gli stessi, in linea con le finalità perseguite dalla legge. Nell’ambito di tali limiti le previsioni della legge non escludono però che i singoli Comuni possano procedere, entro la “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” definita in sede regionale, ad un conferimento per così dire “*frazionato*” e *differenziato* delle “funzioni fondamentali” individuate dalla legge n. 135/12: ad es. stipulando più convenzioni per esercitare le diverse funzioni ovvero esercitando alcune “funzioni fondamentali” attraverso l’unione e altre funzioni tramite convenzione.

Detta previsione va peraltro coordinata con la modifica apportata alla disciplina dell’unione ex art. 32 Tuel, la quale prevede che ogni Comune possa “far parte di una sola unione di Comuni”²⁷. Di conseguenza, l’esercizio associato “frazionato” delle funzioni fondamentali può ritenersi praticabile per ciascun Comune o esercitando alcune “funzioni fondamentali” attraverso l’unione e altre tramite convenzione ovvero esercitando, in ipotesi, le diverse “funzioni fondamentali” tramite un convenzionamento “plurimo”.

²⁷ V. art. 32, comma 2 d.lgs. 267/2000, come modificato dall’art. 19, comma 3, della legge n. 135/2012.

A sostegno di tale conclusione²⁸, deporrebbe prima di tutto il tenore letterale della previsione dell'art. 14, comma 29, della legge n. 122/2010 che fa esclusivamente riferimento alla singola funzione e non alla pluralità delle “funzioni fondamentali”, complessivamente considerate, escludendo così che dal divieto di duplicazione delle funzioni fondamentali possa dedursi che il conferimento avvenga per “blocchi contrapposti”, imponendo ai Comuni di esercitare tutte le funzioni fondamentali attraverso l'unione o, in alternativa, tramite convenzione. A ciò si aggiungerebbe che, sul piano pratico, detta opzione avrebbe il vantaggio di introdurre un elemento di flessibilità nel complessivo processo di costituzione delle gestioni associate, consentendo ai Comuni di poter dare continuità a quelle esperienze associative avviate, tramite unione e/o attraverso convenzioni, con successo sul proprio territorio. Viceversa, l'opposta opzione interpretativa, oltre ad apparire un'evidente forzatura del dato normativo, avrebbe l'effetto di introdurre elementi di rigidità nei procedimenti di costituzione delle gestioni associate, i quali potrebbero pregiudicare la realizzazione delle stesse finalità di contenimento della spesa che la legge di riforma intende perseguire.

²⁸ Cfr. M. Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni*, cit., p. 4 e ss. e P. G. Rinaldi, *L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni dopo la spending review*, cit. p. 13 e ss.

Occorre infine fare cenno, per completezza espositiva, alle novità contenute nel disegno di legge n. 1542 (noto come d.d.l Del Rio), contenente “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*”, attualmente all’esame del Parlamento. Con tale intervento il legislatore si propone di riformare l’organizzazione amministrativa territoriale nel segmento che va dalla dimensione comunale a quella regionale, individuando i soggetti adeguati ad amministrare quel coagulo di interessi che hanno certamente un rilievo sovracomunale ma la cui cura si intreccia in modo intenso con quella riferita agli interessi dei singoli Comuni. Infatti, sia le unioni dei Comuni, sia le città metropolitane e sia le province vengono considerati tutti enti territoriali di secondo livello. Sulla base di questa premessa comune il disegno di legge separa l’area vasta, la cui definizione resta indefinita salvo riferirla esclusivamente alle province, dagli altri spazi territoriali in cui l’intreccio di interessi sembra venire accolto con maggiore precisione dal legislatore con conseguenti attribuzioni di funzioni. Per quanto riguarda le unioni dei Comuni, poi, l’obiettivo è quello di fugare il rischio che la costituzione degli organi unionali comporti nuovi costi istituzionali e che sui territori si trovino soluzioni differenziate. Anche in questo caso la matrice culturale che muove la riforma è soprattutto di carattere finanziario, mentre su questo piano si avverte forte il bisogno di un rilancio di questi enti. Il capo V del disegno di legge in commento introduce in primo luogo una serie di modifiche alla

disciplina degli organi e del funzionamento delle unioni di Comuni²⁹; inoltre si prevede un generale innalzamento dei limiti demografici minimi delle unioni e delle convenzioni³⁰.

²⁹ L'Art. 21 del ddl. Del Rio (*Unioni e loro organi*) prevede:

1. I commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e i commi da 1 a 13 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono abrogati.

2. All'articolo 32 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo periodo del comma 3 è sostituito dal seguente: «Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune»;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione»;

c) dopo il comma 5-*bis* è inserito il seguente: «5-ter. Il presidente dell'unione di Comuni può avvalersi, per specifiche funzioni che lo richiedano, del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei Comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di Comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni».

³⁰ Il comma 3 dell'art. 21 prevede che «Per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5-*ter* dell'articolo 32 del testo unico, come modificati dal comma 2 del presente articolo, lo statuto dell'unione di Comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposte con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti.

3.2. L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi nei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti tramite l'unione speciale.

Per quanto concerne invece l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi nei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti, l'intervento di riforma si muove lungo una diversa direttrice.

La legge n. 135/2012 modifica la disciplina sulle unioni speciali obbligatorie dettata dall'art. 16 della legge n. 148/2011 che, com'è noto, era stata impugnata dinanzi Corte Costituzionale da diverse regioni che ne avevano lamentato, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale sull'assunto che l'istituzione delle unioni speciali obbligatorie per i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti comportasse di fatto una fusione dei Comuni coinvolti e la conseguente sostituzione dei piccoli Comuni con l'unione.

4. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 28-*bis* è sostituito dal seguente:

«28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni»;

b) il comma 31 è sostituito dal seguente:

«31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di Comuni già costituite».

La Corte Costituzionale con ordinanza n. 227 depositata in data 11/10/2012, “avuto riguardo alle notevoli modifiche normative introdotte e alla circostanza che le questioni non sono state ancora decise”, ha rimesso sul ruolo i giudizi di legittimità costituzionale sollevati dalle Regioni ricorrenti “allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e all’incidenza che esse possono avere sulle questioni oggetto delle impugnazioni proposte con i ricorsi medesimi”.

La legge n. 135/2012 pertanto, fa anzitutto venir meno l’obbligo per i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti di provvedere all’esercizio in forma associata di tutte le funzioni necessariamente attraverso l’unione speciale, lasciando ai piccolissimi Comuni la facoltà di poter scegliere tra quest’ultima e l’unione ex art. 14 l. n. 122/2010 e s.m.i. e consentendo agli stessi di poter ricorrere altresì allo strumento della convenzione, alle medesime condizioni previste per le unioni ex art. 14 l. n. 122/2010 e s.m.i.

La disciplina della legge di riforma conferma la configurazione dell’unione speciale quale ente locale di secondo grado dotato di propria potestà statutaria, con un Presidente, da eleggersi questa volta tra i Sindaci dei Comuni associati, un Consiglio e una Giunta.

Dal punto di vista sostanziale la nuova disciplina è però largamente derogatoria rispetto alle previsioni del Tuel in quanto l’*unione speciale* è pensata come un modello organizzativo per poter esercitare in forma associata “tutte le funzioni” spettanti ai Comuni aderenti: all’unione sono infatti affidate la programmazione economica

finanziaria, la gestione contabile e la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati e agli organi dell'unione sono assegnate le competenze che il Tuel affida agli organi di governo dei Comuni aderenti, con la sola esclusione delle attribuzioni che il Tuel assegna al Sindaco quale ufficiale del Governo ai sensi dell'art. 54 d.lgs. n. 267/00. Di talché, l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati dai Comuni aderenti, con il contestuale trasferimento di "tutte le risorse umane e strumentali" e finanziarie. A ciò fa riscontro un netto ridimensionamento dei piccoli Comuni che scelgono di aderire all'unione speciale, se si considera, per un verso, che le giunte dei Comuni aderenti "decadono di diritto" dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione e, per altro verso, che i consigli comunali dei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti saranno composti dal Sindaco e da sei consiglieri.

Tali elementi e la ratio della disciplina lasciano supporre che all'unione speciale debba essere conferita l'integralità delle funzioni dei Comuni aderenti e sembrano escludere la possibilità di un conferimento "frazionato" delle funzioni comunali, per il quale i Comuni potrebbero sempre ricorrere al modello dell'esercizio associato delle funzioni previsto dall'art. 14 della legge n. 122/2010, ancorché non possa escludersi in assoluto che la convenzione possa essere impiegata dalle unioni speciali non solo come mezzo di potenziamento della propria azione, ma anche come uno strumento d'integrazione nell'esercizio delle funzioni in forma associata.

Nel processo di avvio e di costituzione delle unioni speciali un ruolo determinante sarà svolto dal legislatore regionale se si considera che ciascuna regione dovrà provvedere entro termine perentorio del 31 dicembre 2013, secondo il proprio ordinamento, all'istituzione "di tutte le unioni speciali" non solo accogliendo la proposte di aggregazione avanzate dai Comuni ma anche provvedendo autonomamente nel caso di proposta di aggregazione mancante o di proposta ritenuta non conforme.

Da un lato, le modifiche apportate dalla legge n. 135/2012 consentono di ridimensionare la questione della compatibilità costituzionale delle unioni speciali, perlomeno per come la questione era stata prospettata nei termini originari. Vero è che l'unione speciale, per come è configurata e per le finalità che deve perseguire, presenta notevoli deroghe rispetto al modello dell'ente comunale disegnato dal Tuel. Ma a tale riguardo deve anzitutto rilevarsi che l'unione speciale rappresenta solo uno degli strumenti cui i Comuni con meno di 1.000 abitanti possono ricorrere per provvedere all'esercizio in forma associata delle proprie funzioni e non anche l'unico, quello costituzionalmente imposto.

In secondo luogo, se confrontata con la precedente, la disciplina di riforma appare più rispettosa del riparto costituzionale di competenze di cui all'art. 117 Cost.. ove si ponga mente al fatto che, a fronte della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2 lett. p) Cost., le Regioni hanno il potere non solo di individuare "limiti demografici diversi" delle unioni speciali rispetto al limite minimo dei 5.000

abitanti (o dei 3.000 abitanti nel caso di Comunità montane) ma anche di provvedere all'istituzione "di tutte le unioni speciali" e di individuare, come si vedrà, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali" da parte dei Comuni, entro cui dovranno essere raccordate anche le unioni speciali.

Capitolo III

Le convenzione tra enti locali

Sommario: 1. Le convenzioni tra enti locali dopo la “spending review”; 2. I rapporti con la convenzione prevista dall’art. 30 Tuel e gli accordi di cui all’art. 15 legge n. 241/90; 3. Il regime giuridico degli impegni assunti mediante convenzione; 4. Contenuti ed oggetto della convenzione; 5. La costituzione degli uffici comuni; 6. L’unione di Comuni e la convenzione come strumenti complementari, preordinati al soddisfacimento di differenti esigenze dell’ente locale; 7. Convenzione e servizi pubblici.

1. Le convenzioni tra enti locali dopo la “spending review”.

In alternativa all’unione, la legge n. 135/2012 prevede che i Comuni possono provvedere all’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali anche mediante convenzione.

Il modello convenzionale rappresenta sicuramente la forma più duttile di collaborazione per assicurare un coordinamento tra amministrazioni. Non a caso, la convenzione, finalizzata a svolgere in modo coordinato tra più enti locali funzioni e servizi determinati, rappresentò, assieme all’accordo di programma, una delle novità di maggior rilievo della legge n. 142/90, segnando ufficialmente l’ingresso nell’ordinamento degli enti locali dello strumentario dell’agire consensuale della pubblica amministrazione ed anticipando di alcuni mesi la generalizzazione delle figure degli accordi

amministrativi operata dalla legge n. 241/90¹.

La ratio di tale previsione era quella di promuovere l'esercizio coordinato di funzioni e servizi, limitando il ricorso a forme istituzionali di gestione ma attraverso strumenti comunque giuridicamente impegnativi per gli enti coinvolti.

Le convenzioni, la cui disciplina è oggi dettata dall'art. 30 del D.Lgs. n. 267/00, hanno ad oggetto lo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi determinati, laddove per svolgimento si intendono le attività, giuridiche o meno, provvedimentali o meno, che attengono all'esercizio di una o più funzioni ovvero all'erogazione di uno o più servizi. Pertanto, oggetto delle convenzioni è propriamente l'esercizio unitario di funzioni proprie di ciascuno degli enti coinvolti e relativo a settori di competenza comuni. Il fine è quello di ottimizzare i risultati connessi allo svolgimento di funzioni o alla gestione di servizi, sì da garantire un esercizio più efficace ed economico dell'azione amministrativa rispetto a quello che sarebbe dato raggiungere ove l'attività fosse svolta separatamente da ciascuna amministrazione.

La figura in esame e la relativa disciplina appaiono ispirarsi ai principi di cui all'articolo 97 della Costituzione, come attuati dall'articolo 1 della legge 241/90, che assoggetta l'attività amministrativa ai criteri di economicità ed efficacia. Oggetto delle convenzioni è la "disciplina delle funzioni concordate" dagli enti convenzionati, che consenta, attraverso lo svolgimento coordinato delle funzioni e dei servizi

¹ Così, S. Civitarese Matteucci, *Le forme di cooperazione tra enti locali*, in L. Del Federico-L. Robotti (a cura di) *Le associazioni fra comuni*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 19.

rientranti nell'ambito delle rispettive attribuzioni, il raggiungimento di fini aggiuntivi e ulteriori rispetto a quelli che ciascun ente è, comunque, tenuto a perseguire con la propria azione. In questo senso, le convenzioni assolverebbero, secondo taluni, prevalentemente ad una funzione di carattere organizzatorio, che, tuttavia, deve mantenersi rispettosa della disciplina normativa che presiede allo svolgimento delle funzioni ovvero alla erogazione dei servizi singolarmente da parte di ciascuna amministrazione coinvolta.

Le convenzioni hanno un contenuto obbligatorio: esse devono indicare i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti stipulanti, i reciproci obblighi, anche di natura finanziaria, e garanzie. Oltre a questi elementi, le convenzioni possono recare anche previsioni ulteriori ed aggiuntive, quali la definizione delle modalità di prestazione del servizio, la costituzione di uffici comuni, cui destinare personale in distacco proveniente dagli enti convenzionati. A tali uffici viene affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo. Le convenzioni possono prevedere, altresì, la possibilità per gli enti stipulanti la convenzione di delegare l'esercizio delle funzioni ad uno di essi che opererebbe "in luogo e per conto degli enti deleganti".

Per quanto attiene al profilo afferente l'ordine delle competenze, l'articolo 42, comma 2, lett. c), del decreto attribuisce all'organo assembleare elettivo dell'ente locale la competenza, ex coeteris, in ordine alle "convenzioni tra i Comuni e [...] tra i Comuni e Provincia" oltre che relativamente alla "costituzione e modificazione di forme

associative”. Pertanto, gli enti locali che intendono ricorrere a tale forma associativa debbono preliminarmente adottare apposita deliberazione del Consiglio che approvi lo schema di convenzione, che sarà, poi, stipulata dai legali rappresentanti degli enti, non avendo tali atti natura gestionale ed esulando, pertanto, dalla sfera di competenze dei dirigenti.

Si noti come con la stipula della convenzione gli enti convenzionati non vengono privati delle proprie attribuzioni in ordine alle funzioni e ai servizi oggetto di convenzionamento; questi ultimi, infatti, continuano a far capo a ciascuno di tali enti, che deve provvedere ad essi con gli stessi caratteri di doverosità e irrinunciabilità che caratterizzano il loro esercizio in forma singola, rappresentandone la convenzione esclusivamente una modalità di esercizio mediante uno specifico modulo operativo. Ne consegue che la convenzione non crea nuovi soggetti dotati di propria personalità giuridica, né nuovi organi e non istituisce nuove funzioni o nuovi servizi diversi da quelli che istituzionalmente competono agli enti aderenti alla convenzione stessa. La circostanza che il ricorso al modulo convenzionale non determini la creazione di entità nuove e distinte dagli enti convenzionati, in quanto dotate di personalità giuridica vale a distinguere la forma associativa in commento da quella consortile di cui all’articolo 31 del decreto. In tal senso, la convenzione appare uno strumento che si caratterizza per la sua estrema flessibilità e che si distingue per tale via dalla forma associativa del consorzio, e che presuppone, al contrario, la creazione di un’entità dotata di propria

soggettività giuridica destinata allo svolgimento in maniera stabile di funzione e servizi con imputazione delle fattispecie e degli effetti giuridici derivanti dall'esercizio della propria attività giuridica direttamente in capo a tale entità.

Il ricorso alla convenzione non subisce limitazioni per effetto della natura delle funzioni interessate. Tuttavia, secondo parte della dottrina, vanno escluse le funzioni delegate agli Enti locali dallo Stato e dalla Regione, a meno che non vi sia a ciò espresso consenso da parte del soggetto delegante. La convenzione non può altresì essere utilizzata per fondare una prestazione di attività di un ente a favore di un altro, né può alterare l'ordine legale delle attribuzioni tra i diversi enti coinvolti.

Il criterio di scelta fra la convenzione e le forme associative che danno luogo ad organizzazioni entificate viene tradizionalmente ricondotto al grado di complessità delle funzioni da svolgere. In altre parole, le esigenze di collaborazione possono di regola essere ampiamente soddisfatte attraverso forme flessibili di coordinamento e sono in genere tali da rendere sconsigliabile la creazione di strutture “pesanti e, in definitiva, non funzionali”².

Questo aspetto rappresenta, d'altro canto, uno dei tratti distintivi delle riforme che si sono succedute in materia. Mentre la legge n. 142/90 si caratterizzava sul punto per una certa “rigidità”, segnando confini netti ed insuperabili tra i diversi modelli l'art. 33 del Tuel invece prevede che i Comuni possano individuare “autonomamente i soggetti, le

² V. L. Vandelli, Commento all'art. 30, in L. Vandelli, E. Barusso, *Autonomie locali; disposizioni generali soggetti*, Rimini, 2004, p. 939.

forme e le metodologie”, lasciando di fatto agli stessi piena libertà nel valutare l’opportunità di scegliere l’una o le altre modalità, anche con riferimento alle funzioni trasferite.

Gli ultimi interventi normativi in tema di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni sembrano in tal senso voler segnare un ritorno al passato, configurando come modalità di gestione alternative l’unione e la convenzione, ma circoscrivendo il ricorso a quest’ultima sia sotto il profilo temporale che dell’efficienza della gestione. La legge di riforma, infatti, introduce due contenuti ulteriori alla disciplina generale delle convenzioni, prevedendo che le stesse abbiano durata “almeno triennale” e che il loro utilizzo, successivamente al primo triennio, sia subordinato al “conseguimento di significativi livelli di efficacia e di efficienza nella gestione”, da individuarsi secondo modalità stabilite con successivo decreto del Ministero dell’Interno, sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali. La disposizione, per come è formulata, appare in realtà una clausola in bianco, non essendo chiaro come ed in base a quali criteri verranno ad essere definiti i citati livelli di efficacia e di efficienza. Si tratta di elementi che possono indubbiamente contribuire a limitare il ricorso allo strumento della convenzione. Da questo punto di vista, peraltro, la disciplina di riforma potrebbe suscitare perplessità anche sul piano costituzionale, nella misura in cui i contenuti da definirsi con il citato D.M. fossero così dettagliati da non poter essere considerati come espressione di un “principio fondamentale” riconducibile alla competenza concorrente relativa al “coordinamento

della finanza pubblica” alla stregua di quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

2. I rapporti con la convenzione prevista dall’art. 30 Tuel e gli accordi di cui all’art. 15 legge n. 241/90;

I nuovi contenuti rappresentano degli elementi di specialità rispetto alla disciplina contenuta nel Tuel, introdotti al fine di conseguire il contenimento della spesa pubblica. Ma, al di là di tali particolarità, il legislatore configura le convenzioni come strumenti a valenza generale, lasciando ampia possibilità ai Comuni aderenti di definirne e di specificarne i contenuti, attraverso il rinvio alla disciplina dell’art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, in quanto “compatibile”. In quest’ottica, è da ritenere che i Comuni possano impiegare la convenzione nel modo più ampio e flessibile: utilizzando ad es. la convenzione per provvedere all’esercizio di alcune “funzioni fondamentali” che non vengono esercitate attraverso l’unione, ovvero ricorrendo al convenzionamento “plurimo” per esercitare funzioni diverse tra loro, o ancora impiegando la convenzione come uno strumento di potenziamento dell’unione al fine di coordinare l’azione svolta da diverse unioni ed ampliare l’ambito territoriale di esercizio associato di alcune “funzioni fondamentali”.³.

Il rinvio alla disciplina dell’art. 30 del d.lgs. n. 267/00 consente di considerare le convenzioni per la gestione associata delle funzioni fondamentali come una figura di specie del genere accordo

³ V. P.G. Rinaldi, *L’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni dopo la spending review*, in www.giustamm.it, p. 11 ss.

organizzativo, disciplinato dall'art. 15 della l. n. 241/90⁴, il quale prevede che ogni qual volta sia necessario disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune di due o più amministrazioni, queste stipulano un accordo retto dai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili, al di fuori di qualunque canonizzazione procedimentale e limitazione sostanziale⁵.

La comune natura giuridica tra le figure disciplinate, rispettivamente, dall'art. 15 della l. n. 241/90 e dall'art. 30 del D.lgs. n. 267/2000, è d'altro canto evidente, anche se si considera l'identità di scopo, che in entrambi i casi è dato dalla disciplina concordata dell'esercizio dei pubblici poteri. A ciò si aggiunga che in questa materia i *nomina* hanno un significato del tutto relativo, in quanto, nella legislazione, termini come accordo, accordo di programma, intesa, convenzione sono usati praticamente come sinonimi⁶. Inoltre, dottrina e giurisprudenza hanno sempre concordato sul fatto che il rapporto tra le coeve leggi n. 142 e n. 241 del 1990 sia di complementarità e non di separatezza, ma che la disciplina fondamentale dell'attività

⁴ Cfr. S. Civitarese Matteucci, *Accordo di programma*, in Enc. Dir., vol III agg., p. 13; Id., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, p.117 ss.

⁵ Sul tema la dottrina è quasi unanime: cfr. A. Travi, *Le forme collaborative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in Reg. 1991, p. 383; G. Sciuillo, *Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241: riflessioni sull'autonomia normativa locale*, in Foro Amm., 1990, p. 2201; E. Bruti Liberati, *Accordi pubblici*, in Enc. Dir., vol. V, agg. p. 29 ss.

⁶ Cfr. R. Ferrara, *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in Dir. Amm., 1994, p. 378 ss.

amministrativa, applicabile anche agli enti locali, vada ascritta alla seconda⁷.

Queste considerazioni consentono di risolvere l'annosa questione della natura giuridica di accordi e convenzioni amministrativi facendo riferimento alla disciplina dettata dall'art. 15 della legge n. 241/90 e di superare in tal modo le perplessità legate alla mancata previsione da parte dell'art. 30 Tuel di qualunque indicazione a proposito della natura giuridica e del regime delle convenzioni tra enti locali⁸. Questo implicherebbe in particolare che ad esse si applicano i principi del codice civile e che quindi vadano trattate alla stregua di veri e propri contratti, risultando sostanzialmente irrilevante la questione della loro appartenenza al diritto pubblico o al diritto privato⁹.

Se gli elementi comuni alle due figure sono indubbiamente rilevanti,

⁷ Quest'ultima considerazione sembra conservare validità anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, sotto il profilo della riconducibilità delle norme generali sul procedimento e sull'azione amministrativa alla competenza legislativa statale e quindi valevoli per tutti i livelli territoriali di amministrazione. Sul punto, cfr. D. Sorace, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: Prime considerazioni*, in *Annuario Associazione Professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2002, p. 26.

⁸ In tal senso, S. Civitarese Matteucci, *Le forme di cooperazione tra enti locali*, cit., p. 21.

⁹ Anche in giurisprudenza si rinvencono numerosi casi in cui convenzioni fra comuni vengono ricondotte all'art 15 della legge n. 241/90 al fine di affermare la giurisdizione amministrativa. Il Consiglio di Stato in questi casi, in realtà non parla neanche di convenzione ai sensi dell'art 30 Tuel, ma direttamente di "accordi tra enti pubblici per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune", affermando che tali accordi rientrano nella previsione dell'art. 15 della legge n. 241/90. V. Cons. Stato, sez. VI, 699/2002, in *Foro Amm. Cds*, 2002, p. 459.

non si possono tuttavia sottovalutare i tratti distintivi che valgono a configurare la convenzione ex art. 30 Tuel come una “forma” meno libera. Mentre, infatti, negli accordi di cui all’art. 15 della legge n. 241/90 ogni aspetto dell’accordo è consegnato all’autonoma determinazione delle parti, la convenzione fra gli enti locali per lo svolgimento in collaborazione di funzioni e servizi determinati presenta un profilo funzionale maggiormente definito ed alcuni contenuti necessari che la rendono una figura sostanzialmente più strutturata. In particolare, sotto il profilo funzionale, la convenzione si caratterizza per il fatto di essere inserita in un sistema di strumenti preordinati alla creazione di rapporti di cooperazione durevoli tra gli enti locali. Per quanto riguarda invece i contenuti necessari, si tratta delle finalità dell’accordo, dei reciproci obblighi e garanzie, della durata, delle forme di consultazione degli enti contrenti e dei loro rapporti finanziari, così come indicati dall’art. 31 Tuel.

3. Il regime giuridico degli impegni assunti mediante convenzione.

L’effetto più rilevante della riconosciuta riconducibilità delle convenzioni alla categoria degli accordi amministrativi ex art. 15 della legge n. 241/90 è sicuramente dato dalla conseguente applicabilità alle stesse della disciplina prevista dalla norma citata. Le convenzioni sono quindi assoggettate “ai principi del codice civile in materia di

obbligazioni e contratti”, necessitano della forma scritta per la loro stipula e la giurisdizione sulle relative controversie è devoluta al giudice amministrativo, nella prospettiva della giurisdizione esclusiva¹⁰.

Assume poi grande rilevanza il tema dell'applicabilità alle convenzioni del principio *pacta sunt servanda*. Il mancato richiamo, da parte dell'art. 15, del comma quarto dell'art. 11 della stessa legge sul procedimento, che prevede la possibilità di recesso dell'amministrazione contraente per sopravvenuti motivi d'interesse pubblico, pone, infatti, delicati problemi interpretativi. Tradizionalmente, la prevalente dottrina e la giurisprudenza hanno desunto da tale elemento la conclusione che negli accordi organizzativi, a differenza degli accordi tra privati ed amministrazione, non sia ammesso il recesso unilaterale, traendo da tale argomento una sostanziale conferma della natura contrattuale dei primi, spesso non riconosciuta ai secondi proprio sulla base della norma sul recesso¹¹.

¹⁰ Il regime degli accordi di cui all'art. 15 della legge n. 241/90 è stabilito sulla base del rinvio alla disciplina degli accordi tra privati e pubblica amministrazione di cui all'art. 11 della legge sul procedimento, commi 2 e 3. L'assoggettamento alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è invece oggi espressamente previsto dall'art. 133 Codice del processo amministrativo.

¹¹ Cfr. V. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, p. 116; R. Ferrara, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993, p. 132 ss; dissente da questa impostazione, E. Bruti Liberati, *Accordi pubblici cit.*, p. 31.

Al fine di sdrammatizzare una questione forse eccessivamente enfatizzata, occorre osservare che nella prassi, il più delle volte, il problema è risolto dall'espressa previsione, all'interno della convenzione stessa, di una clausola di recesso che ne disciplina anche forme e modalità. Qualora tale clausola manchi, sono state avanzate varie soluzioni interpretative.

Secondo una prima impostazione¹², il recesso unilaterale dall'accordo sarebbe sempre ammissibile da parte della pubblica amministrazione, in forza del principio dell'autotutela, qualificando la convenzione come figura tipica del diritto pubblico¹³. Sempre nell'ambito di tale visione, un'originale impostazione giunge ad assorbire la clausola *rebus sic stantibus* all'interno dell'accordo, per la necessità che l'interesse legittimo trovi adeguata e completa presa in considerazione anche in presenza di situazioni sopravvenute¹⁴, in vista di una rinegoziazione¹⁵.

¹² In tal senso sostanzialmente, E. Bruti Liberati, *Op. ult. cit.*, p. 31 ss.

¹³ In tal senso, d'altro canto, si esprimeva già Nigro nel 1978, affermando che "ogni obbligo il quale comporti un vincolo del potere è assunto sempre *rebus sic stantibus*", e successivamente Falcon e Merusi: "*Nulla quaestio* per gli accordi di collaborazione infrastrutturale tra p.a. Nella *reductio ad unitatem* degli interessi pubblici può essere messa nel conto la sopravvenienza e perciò l'applicazione della clausola *rebus sic stantibus*".

¹⁴ V. F. Pugliese, *Fondamento e limiti della collaborazione tra enti locali*, in F. Pugliese, *Sull'amministrazione consensuale, Nuove regole nuova responsabilità*, ES, Napoli, 2013, p. 53.

¹⁵ Cfr. A. Rallo, *Appunti in tema di rinegoziazione negli accordi sostitutivi di provvedimenti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1993, p. 298 ss. In tal senso anche A. Contieri, *Il riesame del provvedimento amministrativo*, ES, Napoli, 1991, p.112 ss., per il quale i provvedimenti di revisione appartengono al medesimo potere di

Altra parte della dottrina, al contrario, non considera il recesso connesso al potere amministrativo, ritenendo che la revoca è ammissibile negli stessi limiti in cui è riconosciuta per l'atto di qualsiasi comune soggetto; diversamente, essa potrà aversi solo in quanto autonomamente e tassativamente prevista dalla legge. In una visione strettamente privatistica delle convenzioni fra pubbliche amministrazioni, si giunge finanche ad affermare la natura associativa in senso stretto della convenzione, e l'applicazione in via diretta o analogica dell'art. 24, secondo comma c.c., secondo cui "l'associato può sempre recedere dall'associazione se non ha assunto l'obbligo di farne parte per un tempo determinato"¹⁶.

Più convincente altra impostazione, che prescindendo dalla qualificazione dei moduli consensuali tra pubblico e privato, afferma la diretta discendenza della vincolatività dell'accordo non "dal *pactum* ma dalla qualità istituzionale dei soggetti" coinvolti, "tenuti all'osservanza di un principio costituzionale positivo di collaborazione, implicante responsabilità e comportamenti che trascendono il principio di correttezza e buona fede di matrice civilistica". L'interesse sopravvenuto dovrà dunque essere ponderato tenendo conto degli altri interessi coinvolti, in un confronto che non

provvedere esercitato originariamente; e F. Pugliese, *Op. ult. cit.*, p. 53, in base alla concezione di un procedimento "aperto", che non chiude definitivamente il gioco degli interessi né con il provvedimento, né ora con l'accordo.

¹⁶ Così S. Civitarese Matteucci, *Op. cit.*, p. 25.

può prescindere dalla partecipazione di tutte le amministrazioni partecipanti e dalla loro collaborazione doverosa, che implica, laddove necessario, anche la rinuncia ai propri interessi in favore di istanze solidaristiche¹⁷.

4. Contenuti ed oggetto della convenzione

In base alla disciplina contenuta nel Tuel, la convenzione fra enti locali può essere finalizzata sia all'esercizio di una o più funzioni, sia all'esercizio di uno o più servizi, con il solo limite che questi siano determinati, ossia chiaramente definiti e specificamente individuati¹⁸. Gli enti stipulanti non possono quindi genericamente stabilire di svolgere attraverso la convenzione compiti amministrativi relativi a determinate materie o ad un'area disciplinare ed in mancanza di un espresso richiamo, i compiti non definiti nella convenzione rimangono di spettanza dei singoli enti contrenti¹⁹.

Sotto tale profilo, la disciplina introdotta dalla legge n. 135/2012 contiene indubbiamente numerosi elementi di novità. In primo luogo, per quanto riguarda l'ambito applicativo delle convenzioni, questo appare circoscritto all'esercizio associato delle "funzioni

¹⁷ V. F. Pugliese, *Op. cit.*, p. 53 ss.

¹⁸ In particolare, in materia si rinvergono convenzioni aventi ad oggetto un provvedimento, come nell'ipotesi in cui la concessione di servizio pubblico è frutto di un accordo fra più enti locali; inoltre convenzioni per l'affidamento di un servizio all'azienda speciale di altro ente locale; più in generale, convenzioni per la costituzione di organismi comuni, o per la gestione coordinata di servizi. V. sul tema G. Sanviti, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in *Le Regioni*, a. XXII, n. 2, aprile 1994, p. 334 ss.

¹⁹ Opererebbe in materia una sorta di criterio di residualità; in tal senso, S. Civitaresse Matteucci, *Op.ult. cit.*, p.25.

fondamentali” dei Comuni. Tali competenze sono poi enucleate in maniera analitica, sulla base di attività che costituiscono aspetti di funzioni più generali, attraverso una frammentazione che appare sotto molti aspetti poco razionale. In tal modo, vengono ad essere ricompresi nell’elenco delle “funzioni fondamentali” sia aspetti riguardanti l’organizzazione dell’ente²⁰, che attività che rappresentano aspetti isolati o momenti di esercizio di funzioni più generali²¹. A queste si aggiungono poi attività che sono espressione dell’autonomia dell’ente locale²² ed in particolare l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale e l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

Se l’intento del legislatore era quello di rafforzare l’autonomia degli enti locali, sarebbe stato sicuramente preferibile che l’individuazione delle “funzioni fondamentali” avvenisse in modo più coerente, facendo riferimento a funzioni generali, costituite dal complesso delle attività attribuite dalla legge in relazione alla cura di specifiche finalità di pubblico interesse²³, ovvero a “funzioni finali”, ossia a funzioni “con le quali la legge indica quale sia la finalità, lo scopo di interesse pubblico da raggiungere e quali siano le attività necessarie a questo

²⁰ Si pensi ad esempio, all’art. 14, comma 27, lett. a) della legge n. 122/2010 che fa riferimento all’organizzazione generale dell’amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile.

²¹ Come ad esempio le attività di pianificazione urbanistica ed edilizia o l’attività di pianificazione di protezione civile.

²² Quali le attività di gestione finanziaria, contabile e di controllo dell’amministrazione.

²³ V. P.G. Rinaldi, *L’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni dopo la spending review*, cit., p. 8.

fine”²⁴.

L’elencazione analitica delle “funzioni fondamentali” pone poi anche una delicata questione di compatibilità costituzionale, con particolare riferimento alla disposizione contenuta nell’art. 14, comma 27 della legge n. 122/2010 e s.m.i. Il dibattito in realtà si fonda sulla stessa definizione di “funzioni fondamentali”; se, infatti, si accogliesse la tesi che prospetta la coincidenza tra le “funzioni fondamentali” e quelle “proprie” dell’ente locale²⁵, assumendo che la competenza in merito alle “funzioni fondamentali” di cui all’art. 117, comma 2 lett. p) Cost. costituisca un titolo di intervento del legislatore statale, pur ridotto “ai limiti di ciò che è essenziale”²⁶, l’elencazione contenuta nella citata disposizione susciterebbe più di una perplessità sul piano costituzionale incidendo direttamente su materie assegnate dall’art. 117 Cost. alla competenza legislativa regionale. D’altro canto, alle

²⁴ In tal senso, F. Merloni, *Una “new entry” tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le “funzioni fondamentali” degli enti locali*, in *Le Regioni 2010*, p. 802, il quale indica come “funzioni finali” ad esempio, “l’istruzione, la sanità, il trasporto, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e così via”.

²⁵ Cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni 2001*, p. 1240; F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni 2001*, p. 1179; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2001*, p. 129 A. Corpaci, *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni 2001*, p. 1314; nonché in un primo momento, anche G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni 2001*, p. 1260 e, seppure con diverse sfumature, E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni 2003*, p. 450 su cui cfr. in senso critico A. D’Atena, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni 2002*, p. 308 e p. 309.

²⁶ A. Corpaci, *Revisione del Titolo V, cit.*, p. 1315.

stesse conclusioni si giungerebbe anche seguendo le tesi che, pur non ricorrendo alla citata bipartizione, riconoscono un autonomo contenuto “proprio” delle “funzioni fondamentali” configurando la legge di individuazione di queste come una prerogativa del legislatore statale²⁷. A tale riguardo va d'altra parte considerato che ogni interpretazione volta a qualificare la legge di individuazione delle “funzioni fondamentali” come un ulteriore titolo di intervento del legislatore statale appare di per sé problematica sul piano costituzionale nella misura in cui trasforma la competenza di individuazione delle “funzioni fondamentali” ex art. 117, comma 2 lett. p) Cost. in una sorta di passe-partout in grado di incidere ex post sui criteri di riparto delle competenze fissati nel Tit. V Cost..

In quest'ottica, appare preferibile allora accedere ad una diversa linea interpretativa avanzata in dottrina, ritenendo che la legge di individuazione delle “funzioni fondamentali” sia una legge meramente attributiva di funzioni, non abilitata a dettare anche la disciplina materiale delle stesse “funzioni fondamentali”²⁸. La quale è da ritenere

²⁷ In tal senso, v. S. Mangiameli, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. Berti, G.C. De Martin, (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002, p. 183 ss. ed in analogia prospettiva S. Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali*, in *Le Regioni 2002*, pp. 461-462; R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2002*, p. 370; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni 2002*, p. 393 e ss.

²⁸ In tal senso v. già V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. Cerulli Irelli-C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 64 e ss

che resti invece intestata al legislatore statale o regionale a seconda delle rispettive competenze fissate dall'art. 117 Cost.. In quest'ottica, la nozione di "funzioni fondamentali" agisce su un piano costituzionale diverso venendo ad "incidere sull'assetto delle fonti in materia di amministrazione locale"²⁹ attraverso l'individuazione di una "riserva di funzioni" in favore dell'autonomia degli enti locali. E ciò nel senso che, una volta individuate dalla legge, le "funzioni fondamentali", da un lato, sono da ritenersi "ad esercizio necessario" e, dall'altro lato, precludono una diversa allocazione da parte delle fonti di normazione regionale. Se ci si pone in questa prospettiva, per quanto un decreto-legge recante "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica" appaia una sede poco opportuna per individuare le "funzioni fondamentali" dei Comuni, la disposizione dell'art. 14, comma 27 della legge n. 122/2010 e s.m.i. può apparire costituzionalmente compatibile con il riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost..

Per quanto riguarda invece le specifiche previsioni inserite nella convenzione, occorre in primo luogo individuare i contenuti necessari. Tra questi grande rilevanza assume sicuramente l'indicazione del fine cui la convenzione è preordinata. Gli enti stipulanti, pur essendo sostanzialmente dotati di piena autonomia nella scelta del se stipulare o meno l'accordo, sono tuttavia tenuti a motivare adeguatamente gli obiettivi dello stesso, al fine di consentire una puntuale verifica della congruità delle misure concordate e dell'effettivo raggiungimento

²⁹ V. Cerulli Irelli-C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, cit., p.46.

degli obiettivi prefissati.

Anche questo aspetto subisce, per effetto degli interventi normativi degli ultimi anni, un'evidente distorsione. Viene meno infatti, l'aspetto più significativo dell'autonomia dell'ente locale, ossia la possibilità di definire discrezionalmente se aderire o meno a forme di cooperazione in funzione di coordinamento. L'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi diviene infatti "obbligatorio", con una precisa scansione dei termini entro cui provvedere all'avvio delle gestioni associate e la previsione addirittura di un potere sostitutivo azionabile nel caso di inadempimento da parte dei Comuni³⁰.

Altro contenuto necessario della convenzione è poi, secondo la disciplina del Tuel, l'indicazione della durata della convenzione. Tale previsione in realtà viene valorizzata soprattutto da quella parte della dottrina che, abbracciando una visione strettamente privatistica degli accordi organizzativi, giunge ad equiparare le convenzioni a dei veri e propri contratti "di durata", in cui il tempo assume una rilevanza causale in quanto l'esecuzione delle prestazioni tende a soddisfare in maniera continuativa un bisogno durevole per un tempo determinato³¹. Altri elementi imprescindibili appaiono poi la definizione delle modalità di consultazione degli enti contraenti e la determinazione dei rapporti finanziari tra gli stessi, ma di questo si è già detto in

³⁰ Il comma 31 quater dell'art. 14 della legge n. 122/2010, introdotto in sede di conversione dell'art. 19, comma 1 della legge n. 135/2012, prevede infatti che "in caso di decorso dei termini di cui al comma 31 ter, il Prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente tale termine, trova applicazione l'art. 8 della legge n. 131/2003".

³¹ V. S. Civitarese Matteucci, *Op.ult. cit.*, p. 24.

precedenza.

La convenzione deve inoltre stabilire in maniera precisa e dettagliata gli obblighi assunti dagli enti partecipanti e le garanzie reciproche.

Nell'ambito dell'indicazione degli obblighi rientrano tutte le possibili previsioni pattizie in merito alle concrete modalità di svolgimento dell'attività gestita in comune e, laddove questa si riferisca alla gestione di un servizio pubblico, occorrerà precisare anche le condizioni e modalità di erogazione dello stesso.

Circa le modalità di svolgimento dell'esercizio associato, la spending review introduce un'ulteriore limitazione, ponendo un divieto di duplicazione e di duplice svolgimento delle "funzioni fondamentali". Ciò comporta che, qualunque sia la forma associativa prescelta, da un lato, i singoli Comuni aderenti all'unione o stipulanti la Convenzione non possano "svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata" e, dall'altro, che "la medesima funzione" non possa "essere svolta da più di una forma associativa". La ratio della previsione è di evitare duplicazioni nell'esercizio delle "funzioni fondamentali" e dei servizi connessi, tanto da parte dei singoli Comuni quanto da parte delle forme associative cui aderiscono gli stessi, in linea con le finalità perseguite dalla legge.

Nell'ambito di tali limiti le previsioni della legge non escludono però che i singoli Comuni possano procedere, entro la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" definita in sede regionale, ad un conferimento per così dire "*frazionato*" e *differenziato* delle "funzioni fondamentali" individuate dalla legge n.

135/12: ad es. stipulando più convenzioni per esercitare le diverse funzioni ovvero esercitando alcune “funzioni fondamentali” attraverso l’unione e altre funzioni tramite convenzione. Detta previsione va peraltro coordinata con la modifica apportata alla disciplina dell’unione ex art. 32 Tuel, la quale prevede che ogni Comune possa “far parte di una sola unione di Comuni”. Di conseguenza, l’esercizio associato “frazionato” delle funzioni fondamentali può ritenersi praticabile per ciascun Comune o esercitando alcune “funzioni fondamentali” attraverso l’unione e altre tramite convenzione ovvero esercitando, in ipotesi, le diverse “funzioni fondamentali” tramite un convenzionamento “plurimo”.

A favore di tale opzione interpretativa depone anzitutto il tenore letterale della previsione dell’art. 14, comma 29 della legge n. 122/2010 che fa esclusivamente riferimento alla singola funzione e non alla pluralità delle “funzioni fondamentali” complessivamente considerate (“la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa”) escludendo così che dal divieto di duplicazione delle funzioni fondamentali possa inferirsi un (principio di integralità del) conferimento per “blocchi contrapposti” che imponga ai Comuni di esercitare tutte le funzioni fondamentali attraverso l’unione o, in alternativa secca, tramite convenzione. A ciò s’aggiunga che, sul piano pratico, detta opzione ha il vantaggio di introdurre un elemento di flessibilità nel complessivo processo di costituzione delle gestioni associate, consentendo ai Comuni di poter dare continuità a quelle esperienze associative avviate, tramite unione

e/o attraverso convenzioni, con successo sul proprio territorio. Viceversa, l'opposta opzione interpretativa, oltre ad apparire un'evidente forzatura del dato normativo, avrebbe l'effetto di introdurre elementi di rigidità nei procedimenti di costituzione delle gestioni associate, i quali potrebbero pregiudicare la realizzazione delle stesse finalità di contenimento della spesa che la legge di riforma intende perseguire.

Sulla possibilità di sottrarsi in via unilaterale agli obblighi assunti si ci è già soffermati in precedenza; per quanto riguarda invece la previsione di specifiche garanzie, si discute di quali potrebbero essere i modelli di riferimento. La prevalente dottrina ritiene che la convenzione possa prevedere, accanto a canoniche forme di garanzia finanziaria, quali ad es. le fideiussioni, anche strumenti e meccanismi volti ad assicurare forme di intervento sostitutivo in caso di inadempimento da parte dei Comuni aderenti, prevedendo ad es. forme leggere di intervento secondo lo schema della diffida con l'assegnazione di un termine a provvedere o forme più strutturate come ad es. la costituzione di collegi di vigilanza sulla falsa riga di quanto previsto in tema di accordi di programma. Del pari, considerato l'ampio contenuto che può assumere la convenzione, non è da escludere che i Comuni aderenti possano introdurre in convenzione un'esplicita previsione sul recesso, prevedendo la possibilità che, a determinate condizioni, un partecipante possa recedere dalla convenzione anteriormente al termine di scadenza della stessa.

5. La costituzione degli uffici comuni

Venendo alle concrete modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi, sicuramente grande rilievo assume in materia la previsione dell'art. 30, comma 4, del Tuel³². In base a tale disposizione, infatti, le convenzioni possono prevedere la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni a favore di uno solo degli enti partecipanti che opera in luogo e per conto degli enti deleganti. Viene in tal modo espressamente riconosciuta la possibilità di strutturare maggiormente la cooperazione mediante convenzione, senza ricorrere alla costituzione di una nuova persona giuridica, ma creando uffici che riferiscono la loro attività a tutti gli enti coinvolti nella cooperazione.

Le due ipotesi di gestione previste dall'art. 30, comma 4 Tuel presentano evidenti profili di diversità; la costituzione di uffici comuni, in particolare, evidenzia l'anomalia di un ufficio che opera al di fuori di un rapporto con una persona giuridica determinata. Il secondo modello normativo, quello della delega di funzioni ad uno degli enti locali contraenti, appare invece più lineare, "comportando evidentemente l'imputazione degli atti adottati nell'esercizio delle funzioni delegate ad un ente ben identificato"³³.

Anche in base alla legge n. 135/2012, i Comuni che intendono

³² La disposizione è stata introdotta dalla legge n. 265/1999.

³³ L. Vandelli, *Commento all'art. 30*, cit., in L. Vandelli, E. Barusso, *Autonomie locali; disposizioni generali soggetti*, Rimini, 2004, p. 946.

ricorrere alla convenzione dovranno provvedere all'esercizio associato delle "funzioni fondamentali" attraverso la costituzione di uffici comuni, che opereranno con personale distaccato dagli enti partecipanti, ovvero attraverso la delega di funzioni in favore di uno dei partecipanti all'accordo. Il ricorso alla delega di funzioni appare decisamente più agevole sia da un punto di vista materiale, non richiedendo la costituzione di nuovi uffici, che da un punto di vista strettamente giuridico, risolvendo a monte il problema dell'imputazione giuridica degli atti adottati nell'esercizio delle funzioni delegate con l'individuazione di un ente "ben identificato". Viceversa, la costituzione di uffici comuni implica da un lato la preliminare definizione in convenzione del modello organizzativo e dei criteri che i Comuni intendono adottare, del personale da impiegare e delle risorse finanziarie da destinare ed appare, dall'altro, altresì più problematica sotto il profilo dell'imputazione degli atti, se si considera che sovente l'ufficio comune agisce come un ufficio-organo (e non come un mero ufficio) adottando atti aventi rilevanza esterna in rapporto a diversi enti locali piuttosto che in rapporto ad una persona giuridica determinata.

Al di là di tali aspetti, ciò che preme rilevare è che l'esercizio associato di una o più funzioni fondamentali attraverso la costituzione di un ufficio comune non determina alcuno spostamento del riparto di competenze attribuite dalla legge ai singoli Comuni. In altri termini, all'ufficio comune non viene assegnata alcuna specifica competenza ma è riservato solo il compito di provvedere al "coordinamento" delle

“funzioni fondamentali” spettanti ai singoli Comuni. Del resto, da questo punto di vista, non può trascurarsi che il modello convenzionale mal si attaglia alle funzioni complesse, apparendo quasi strutturalmente inidoneo ad assicurare la cura di funzioni di indirizzo più propriamente politico.

In questo senso è da escludere una lettura “forte” della legge di riforma che configuri il coordinamento funzionale operato dalla convenzione come un potere o come un rapporto organizzativo in grado di incidere e di derogare al riparto delle diverse competenze stabilite dalla legge. Sul piano positivo, non vi è alcuna disposizione del d.lgs. n. 267/00 e s.m.i. o della legge n. 135/2012 che possa autorizzare o condurre ad una simile conclusione. Anzi, l’art. 30 del d.lgs. n. 267/00 e s.m.i. allorquando prevede la possibilità di costituire “uffici comuni” attribuisce a questi esclusivamente “l’esercizio di funzioni pubbliche” al fine di poterle esercitare “in modo coordinato”. D’altra parte, non può trascurarsi come una diversa lettura susciterebbe perplessità sul piano costituzionale in relazione alle competenze che gli artt. 114 e 118 della Costituzione hanno assegnato agli enti locali e agli organi di governo degli stessi quali soggetti costitutivi della Repubblica e rappresentativi delle proprie comunità. In definitiva, l’ufficio comune costituisce semplicemente un “ufficio organo” con il compito di coordinare l’esercizio in forma associata delle “funzioni fondamentali” conferite in convenzione dai singoli Comuni ma non rappresenta anche una struttura organizzativa in grado di determinare uno spostamento del sistema legale delle

competenze di cui sono titolari i singoli Comuni aderenti alla convenzione.

6. L'unione di Comuni e la convenzione come strumenti complementari, preordinati al soddisfacimento di differenti esigenze dell'ente locale.

Si è visto che la convenzione per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle "funzioni fondamentali" soggiace ad alcuni limiti introdotti dalla legge di riforma (in particolare, il raggiungimento di "significativi livelli di efficacia e di efficienza nella gestione") e che tale circostanza potrebbe contribuire a disincentivare il ricorso allo strumento convenzionale successivamente al primo triennio da parte dei Comuni.

Al di là di tali limiti, il legislatore non sembra però aver distinto i due strumenti al punto da rendere "vincolato" il ricorso all'uno o all'altro al fine di provvedere all'esercizio associato delle "funzioni fondamentali". Ciò potrebbe indurre a ritenere a prima vista che unione e convenzione siano strumenti tra loro fungibili e surrogabili e che la scelta dell'uno o dell'altra sia rimessa alla piena discrezionalità dell'amministrazione comunale che deve provvedere all'esercizio associato delle funzioni.

In realtà, pur non sussistendo alcun vincolo legislativo da cui possa dedursi un principio di tipicità delle forme associative, al pari di quanto poteva accadere invece in costanza della legge n. 142/90, i due strumenti appaiono per loro natura diversi e sembrano rispondere a

funzioni ed esigenze differenti. In particolare, mentre l'unione costituisce un modello ben strutturato dal punto di vista organizzativo, la convenzione è un accordo organizzativo flessibile; inoltre, l'unione si configura quasi naturalmente come un modello organizzativo plurifunzionale, laddove la convenzione appare più idonea ad assicurare l'esercizio "in modo coordinato" di funzioni e servizi "determinati"; infine, l'unione, ove costituita per provvedere all'esercizio in forma associata delle "funzioni fondamentali", si presta ad essere un modello idoneo per provvedere anche alla cura di funzioni di governo e di indirizzo spiccatamente politico mentre il modello convenzionale mal si attaglia alle funzioni complesse, apparendo quasi strutturalmente inidoneo ad assicurare la cura di funzioni di indirizzo più propriamente politico.

In definitiva, pur in assenza di un espresso vincolo legislativo, unione e convenzione si configurano come diversi e complementari, costituendo strumenti che, per loro natura, appaiono strutturalmente e funzionalmente preordinati a soddisfare differenti esigenze dell'ente locale. Con il che, spetterà ai Comuni scegliere lo strumento più idoneo da impiegare, stabilendone forme e modalità, a seconda delle diverse esigenze da soddisfare nel caso concreto.

7. Convenzione e servizi pubblici

Per quanto riguarda infine il rapporto tra convenzione e servizi pubblici locali, si discute della possibilità di provvedere alla gestione diretta dei servizi pubblici locali attraverso la convenzione.

In particolare, secondo alcuni³⁴, tale conclusione, sostanzialmente erronea, potrebbe derivare da una lettura non corretta della legge di riforma. Quest'ultima, infatti, menziona tra le "funzioni fondamentali" anche l'"organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale", nonché l'"organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani"³⁵.

In realtà, analoga questione si era già posta in passato in costanza della legge n. 142/90 e la dottrina più attenta non aveva mancato di precisare che la convenzione costituisce una forma di coordinamento che appare "compatibile con una pluralità di modelli organizzativi"³⁶ e non anche uno strumento per provvedere alla gestione dei servizi pubblici locali, i quali sono disciplinati secondo modalità tipiche non surrogabili in via amministrativa³⁷.

Un conto sarebbero quindi le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, che sono e restano tipiche, altro le convenzioni che costituirebbero solo delle "modalità organizzative fra più enti locali"

³⁴ V. in tal senso, P. G. Rinaldi, *L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni dopo la spending review*, cit. p. 22.

³⁵ V. art. 14, comma 27, lett. b) e lett. f) legge n. 122/2010 e s.m.i.

³⁶ In tal senso, in particolare, A. Travi, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Diritto Amministrativo* 1996, p. 684.

³⁷ L'opinione è stata sostenuta tra gli altri da: G. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzaroli - G. Pericu - F.A. Roversi Monaco - F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi Editore, Bologna, 1998, p. 929 e ss.; R. Villata, *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano, 1999; P. Sabbioni, *I servizi pubblici*, I, Milano, 2001; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Cedam, Padova, 2001; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, III, p. 2583 e ss.; S. Varone, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2004.

attraverso cui poter provvedere anche alla gestione o al potenziamento di un determinato servizio pubblico. Secondo tale impostazione, inoltre, non sarebbe casuale che la legge di riforma faccia riferimento alle convenzioni solo come strumento per provvedere al coordinamento delle funzioni e dei servizi senza menzionare i servizi pubblici. In questa direzione, del resto, si sarebbe espressa anche quella poca giurisprudenza amministrativa che ha affrontato la questione rilevando ad esempio come lo strumento della convenzione non possa giustificare “affidamenti diretti” in favore di società controllate da enti diversi da quello affidante ove non ricorrano le condizioni richieste per provvedere alla gestione dei servizi “in house”³⁸.

L'impostazione esaminata, per quanto prevalente in dottrina, si presta ad una serie di obiezioni e appare, a parere di chi scrive, comunque superabile attraverso un'attenta analisi degli indirizzi espressi in materia dalla giurisprudenza comunitaria. Risulta ormai consolidata infatti l'idea che gli istituti previsti dal nostro ordinamento, debbano necessariamente inserirsi nel quadro più ampio del diritto europeo e che, soprattutto per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici e dell'affidamento dei servizi, non si possa prescindere dai principi enunciati dalla Corte di Giustizia Europea ad integrazione della disciplina positiva dettata dal legislatore comunitario.

In una recente pronuncia³⁹, la Corte di Giustizia si è indirettamente

³⁸ Cfr. CGCE 18/11/1999, causa C-107/98, Teckal e CGCE 13/10/2005, causa C-458/03, Parking Brixen, in www.curia.europa.eu.

³⁹ Si tratta della sentenza pronunciata il 19.12.2012 nella causa C-159/11 dalla

pronunciata sull'ammissibilità di deroghe non codificate alla normativa in materia di aggiudicazione di appalti, individuandole in quelle eccezioni non scritte, sviluppate dalla Corte nella sua giurisprudenza e concernenti sostanzialmente le situazioni in cui autorità pubbliche regionali o locali svolgono in comune funzioni di interesse pubblico. Tali deroghe sono rappresentate dalle operazioni di affidamento "in house" e dalla cooperazione intercomunale.

Il fenomeno degli affidamenti "in house" è ben noto anche nell'ambito del nostro ordinamento avendo avuto espresso riconoscimento normativo tra le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁴⁰.

Grande Sezione della Corte di Giustizia CE. Il caso sottoposto all'attenzione della Corte riguardava la domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Consiglio di Stato italiano in data 9 novembre 2010, nel procedimento avviato da due enti pubblici, l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce(ASL) e l'Università del Salento (Università) contro l' Ordine degli Ingegneri della provincia di Lecce e altri, con riferimento ad un contratto di consulenza, stipulato nel 2009 tra ASL e Università, avente ad oggetto lo studio e la valutazione della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere della Provincia di Lecce, senza previo esperimento di una gara ad evidenza pubblica. La pronuncia in esame ha sancito che anche i contratti di cooperazione stipulati tra enti pubblici devono rispettare le regole sulle gare di appalto. Infatti, la normativa nazionale deve conformarsi al diritto dell'Unione Europea (dir. 2004/18/CE, art. 1 paragrafo 2,lett.a) e d) che impone, in materia di appalti pubblici, la previa indizione di una procedura ad evidenza pubblica per individuare il contraente migliore nel mercato, e quindi procedere con l'aggiudicazione e con la stipulazione del contratto. La Corte ha chiarito che la normativa nazionale non può derogare all' obbligo della previa gara nel caso in cui l'accordo di cooperazione, sostanzialmente, configura un contratto tramite il quale enti pubblici istituiscono tra di loro una cooperazione e il contratto non garantisca l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da attribuire ad un prestatore privato una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

⁴⁰ Appare opportuno ripercorrere, seppur brevemente, l'evoluzione della

normativa in materia. L'assetto originario è stato delineato dall'art. 22 della l. 142/1990, poi confluito negli artt. 112 e 113 del d.lgs. 267/2000 recante il testo unico per gli enti locali. L'art. 112 del testo unico afferma che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte alla realizzazione di fini sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. L'art. 113, così come formulato originariamente, prevedeva, indipendentemente dalla rilevanza economica o meno dei servizi, la possibilità per gli enti locali sia di ricorrere alla gestione in economia sia di affidare la gestione dei servizi pubblici locali in concessione anche a società per azioni a prevalente capitale pubblico. Successivamente, l'art. 35 della l. 448 del 2001 ha radicalmente modificato la materia, riformando la disciplina contenuta nell'art. 113 ed introducendo l'art. 113 bis, provvedendo in tal modo a distinguere le formule da adottare per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale da quelle per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale. Tale riforma era stata resa necessaria al fine di assicurare l'apertura del mercato dei servizi pubblici di rilevanza industriale, ed il rispetto dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi e soprattutto della libera concorrenza; infatti, il novellato art. 113 affidava la gestione dei servizi di rilevanza industriale esclusivamente a società di capitali, abrogando la gestione in economia che restava invece possibile per i servizi pubblici privi di rilevanza industriale. Tuttavia, la nuova disciplina non assicurava un effettivo mercato concorrenziale dei servizi pubblici locali, in quanto non obbligava le amministrazioni a ricorrere alle gare per l'affidamento del servizio sia a privati contraenti che a società miste, ma tale procedura era posta in alternativa all'affidamento diretto. La discordanza della normativa in materia con i principi comunitari ha creato i presupposti per l'avvio da parte della Commissione di una procedura di infrazione comunitaria nel 2002, in seguito al quale si è avvertita la necessità di un ulteriore intervento di riforma con una nuova formulazione dell'art. 113 del d.lgs. 267/2000 ad opera dell'art. 14 del d.l. 269/2003 e dell'art. 4 della l. 350/2003. Le norme su citate hanno provveduto in primis a sostituire il criterio della rilevanza industriale con quello della rilevanza economica; in secondo luogo a riformare le modalità di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, stabilendo che la titolarità dei servizi pubblici può essere conferita a società di capitali individuate attraverso gare ad evidenza pubblica, a società miste i cui soci privati siano scelti sulla base di procedure ad evidenza pubblica oppure a società con capitale interamente pubblico, c.d. "in house", purchè svolgano la parte più importante della loro attività proprio con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti su di esse un controllo analogo alla gestione diretta. Si tratta di tre alternative, la cui scelta è rimessa totalmente all'autonomia dell'ente locale competente, fermo restando comunque, anche nel ricorso all'affidamento diretto o in house, il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza. È intervenuto successivamente l'art. 23-

La cooperazione intercomunale, invece, sebbene ampiamente diffusa, è sempre stata qualificata come mero modulo organizzativo, laddove nell'ambito degli altri Paesi europei e della stessa legislazione comunitaria essa rappresenta invece un fenomeno estremamente rilevante ed uno strumento attraverso il quale le autorità pubbliche possono provvedere direttamente alla cura dei loro interessi.

Sul piano comunitario, il tema della cooperazione pubblico-pubblico ha costituito di recente oggetto della Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici, nella quale, ricordando che il Trattato di Lisbona ha per la prima volta riconosciuto il diritto all'autonomia regionale e locale, viene posto l'accento sulla possibilità, conformemente alla più recente giurisprudenza comunitaria, per le autorità pubbliche di ricorrere a propri strumenti per adempiere alle proprie missioni di diritto pubblico in collaborazione con altre pubbliche autorità, in alternativa

bis del d.l. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 che ha eliminato l'alternatività tra le diverse forme di gestione, di cui all'art. 113 del d.lgs. 267/2000 prevedendo che l'affidamento diretto costituisce una deroga possibile quando vi siano particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali, e geomorfologiche del contesto territoriale che non consentono un efficace ricorso alle procedure ordinarie ad evidenza pubblica. Tale disciplina, a seguito della conferma della propria legittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale, è stata travolta dal referendum popolare del 11 e 12 giugno 2011. All'esito di tale referendum popolare, infatti, con il D.P.R. 113 del 18 luglio 2011, si è proceduto all'abrogazione dell'intero art. 23 bis, inducendo il legislatore a un nuovo intervento normativo – l'art. 4 del d.l. 138/2011 – che ha tuttavia ripreso in larga parte la disciplina abrogata per via referendaria, sollevando dubbi di legittimità costituzionale confermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 199 del 2012. L'ultimo intervento in materia è dato dal d.l. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, che, all'art. 34, contiene la nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

allo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica.

Nel quadro descritto appaiono particolarmente significative due recenti pronunce della Corte di Giustizia Europea. La prima, relativa alla causa Coditel Brabant⁴¹, qualifica la collaborazione come strumento generale per adempiere alle missioni di servizio pubblico da parte delle pubbliche amministrazioni. Si riconosce, infatti, che un' autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a fare ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Inoltre, la possibilità di ricorrere ai propri strumenti può essere utilizzata non solo individualmente dalle singole amministrazioni ma anche in collaborazione con altre autorità pubbliche.

I principi più rilevanti in materia sono stati poi elaborati dalla giurisprudenza europea in una sentenza del 2009⁴². Questa fondamentale pronuncia prende le mosse dall'assegnazione, senza l'indizione di una gara a livello europeo, del servizio di smaltimento dei rifiuti, effettuato da quattro comuni tedeschi (LandKreise) in favore dei servizi per la nettezza urbana della Città di Amburgo. La Commissione aveva rinvenuto in tale contratto una violazione della Direttiva 92/50/CEE, allora in vigore, in quanto il servizio era stato affidato a titolo oneroso senza l'espletamento di una gara, sostenendo

⁴¹ Sentenza del 13 novembre 2008, Coditel Brabant (C-324/07) in www.curia.europa.eu.

⁴² Si tratta della sentenza Commissione/Germania (C-480/06) in www.curia.europa.eu.

che le uniche deroghe consentite alla disciplina a tutela della concorrenza sono quelle previste espressamente dalle Direttive stesse, ovvero quelle elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di “in house”, laddove sussista il c.d. controllo analogo.

La sentenza in esame afferma invece che l'accordo concluso dai comuni nel caso di specie “istituisce una cooperazione tra enti locali finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a tutti i soggetti coinvolti”⁴³. Il contratto in oggetto, in particolare, si caratterizza per i profili della cooperazione e dell'assistenza reciproca e comporta l'assunzione di impegni precisi, collegati all'andamento della gestione del servizio stesso e a possibili criticità, a fronte delle quali ciascuno dei soggetti coinvolti è tenuto a limitare le proprie pretese di adempimento e a fornire soluzioni alternative e contingenti per garantire la continuità del servizio. Si tratta quindi di una collaborazione non isolata, ma che si inserisce in un piano molto più complesso ed articolato per la gestione di un servizio fondamentale. “Il contratto controverso” secondo la Corte “costituisce tanto il fondamento quanto il quadro giuridico per la costruzione e la gestione futura del servizio”⁴⁴. Inoltre, esso coinvolge solo autorità pubbliche, senza la partecipazione di soggetti privati posti in una situazione privilegiata e, soprattutto, appare evidente che non c'è nessun intento elusivo della normativa in materia di aggiudicazione di appalti.

Assumendo come base di partenza le conclusioni della sentenza

⁴³ Sentenza Commissione/Germania (C-480/06), cit., punto 37.

⁴⁴ Sentenza Commissione/Germania (C-480/06), cit., punto 40.

Coditel Brabant, per cui un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, anche avvalendosi della libertà di collaborare con altre amministrazioni aggiudicatrici, la Corte compie nella pronuncia in commento, un significativo passo in avanti laddove afferma che le autorità pubbliche, così come hanno la libertà di collaborare, hanno anche la libertà di scegliere la forma giuridica della collaborazione. In altre parole, per assicurare in comune le loro funzioni di servizio pubblico, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi non solo di forme istituzionalizzate di collaborazione, attraverso l'istituzione di un ente di diritto pubblico, ma anche di un semplice contratto.

Tale conclusione si giustifica sia in forza di un argomento formale, in quanto non vi sarebbe nessuna norma di diritto dell'Unione che imponga in questo caso una determinata forma giuridica, sia sotto il profilo teleologico, poiché la previsione di un particolare obbligo di forma per la cooperazione non si giustifica con la necessità di garantire la concorrenza, laddove questa non possa essere falsata dal fatto che un'impresa privata viene privilegiata ed in tal modo altre sono discriminate.

Tali principi, elaborati con riferimento ai c.d. accordi di cooperazione intercomunale, rappresentano quindi un'ulteriore deroga non scritta, insieme a quella rappresentata dall'affidamento "in house", all'applicazione della normativa comunitaria in tema di evidenza

pubblica⁴⁵.

In base a queste conclusioni, quindi, gli accordi di collaborazione fra autorità locali, non rientrano nel campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici a condizione, però, che siano soddisfatti alcuni criteri. Occorre che in primo luogo tali forme di cooperazione mirino allo svolgimento di una funzione comune d'interesse pubblico ovvero di funzioni connesse al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico; le parti contraenti possono essere solo autorità pubbliche; l'accordo può fondarsi su un contratto o estrinsecarsi in una forma giuridica istituzionalizzata, come ad esempio un'associazione di scopo; in forza del contratto stipulato, nessuna impresa privata deve essere posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti; il contratto non deve essere diretto ad eludere la normativa in materia di aggiudicazione di appalti.

Le risultanze dell'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza comunitaria risultano estremamente rilevanti e finiscono indubbiamente per riflettersi sulla questione oggetto di trattazione. Appare infatti evidente che la cooperazione intercomunale, e più in generale tra autorità pubbliche, quale strumento di gestione diretta dei servizi pubblici, non incontra limiti nella legislazione europea a tutela

⁴⁵ Si discute se la deroga in questione possa essere estesa a forme diverse di cooperazione fra autorità pubbliche. In tal senso sembra deporre proprio la Risoluzione del Parlamento Europeo del 18 maggio 2010, che ha affermato che i principi elaborati dalla Corte nella sentenza Commissione contro Germania, hanno validità generale e di conseguenza possono applicarsi alla cooperazione tra tutte le amministrazioni aggiudicatrici pubbliche e non esclusivamente a quelle locali.

della concorrenza, ma che, al contrario, essa viene quasi incentivata quale “strumento proprio” per adempiere ai compiti di interesse pubblico. La normativa comunitaria, tuttavia, in quanto diretta a favorire l’assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri i quali possono stabilire o meno regole più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell’Unione europea.

Occorre quindi esaminare se e in che misura la cooperazione intercomunale possa trovare riconoscimento nel nostro ordinamento alla luce della legislazione vigente. La tesi proposta potrebbe, infatti, prestarsi ad un’evidente obiezione: le convenzioni tra enti locali non potrebbero fungere da strumento di gestione diretta dei servizi semplicemente perché non rientrano tra le forme di affidamento tipizzate dal legislatore.

Con riferimento a tale critica, un significativo argomento a favore della tesi prospettata potrebbe desumersi dai principi di recente affermati dalla Corte Costituzionale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali. Con la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, la Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’intero articolo 4 del decreto legge n. 138/2011, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito con la legge n. 148/2011⁴⁶, travolgendo la normativa

⁴⁶ Tale normativa era stata adottata dal Governo al fine di colmare il vuoto normativo determinatosi a seguito del referendum popolare con il quale era stata sancita l’abrogazione dell’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e di adeguare la normativa nazionale sia all’esito referendario che alla normativa

generale sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e riaprendo così il lungo e ininterrotto percorso di assestamento della materia. Si produce, in tal modo, un vuoto normativo che impone all'interprete un'opera di ricostruzione della disciplina applicabile sia per gli affidamenti in corso sia per quelli futuri. In proposito, secondo il consolidato orientamento della Corte

europea. Tuttavia, nonostante l'intento del Governo, evidente anche nel titolo dell'impugnato art. 4, fosse quello di garantire l'«Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», in realtà, come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame, la norma censurata contiene una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis oltre che del suo regolamento di attuazione, DPR 168/2010. Basti pensare, infatti, che tale norma da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (come ribadito dalla Consulta ex multis nella sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo «analogo» ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Ciò fa sì che la nuova disciplina, in quanto in parte riproduttiva della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011, non possa ritenersi conforme alla volontà espressa attraverso la consultazione popolare e, pertanto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 75 della Costituzione, da cui deriva il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, e di conseguenza abrogata dall'attuale ordinamento.

Costituzionale⁴⁷, è da escludersi che dall'abrogazione della normativa vigente possa conseguire una riviviscenza delle norme già in precedenza abrogate. Si assiste, invece, alla "proroga" dell'efficacia della normativa abrogata con riferimento agli affidamenti in corso⁴⁸.

Per quanto concerne, invece, gli affidamenti che potrebbero avvenire in questa fase transitoria, la normativa applicabile, in assenza di un nuovo intervento del legislatore, è costituita dalle norme e dai principi generali desumibili dall'applicazione diretta del diritto dell'Unione europea. In proposito, infatti, occorre sottolineare che, secondo quanto assunto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2011, dall'abrogazione della normativa in materia di servizi pubblici deriva "l'applicazione immediata all'ordinamento italiano della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica". Pertanto, ad oggi, la normativa di riferimento per la gestione dei servizi pubblici è costituita dalla normativa comunitaria in materia, sicuramente meno restrittiva rispetto a quella oggetto di censura nella sentenza in esame, ed in particolare, dai principi di cui agli art. 106 e 14 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione

⁴⁷ Ribadito anche nella sentenza n. 24 del 2011 in cui il giudice costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'art. 23 bis del d.l. n. 112 del 2008 (recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

⁴⁸ Infatti, l'abrogazione della norma ha evidentemente efficacia solo per il futuro, nel rispetto del principio generale del *tempus regit actum*. Pertanto, laddove le previsioni dell'art. 4 del d.l. 138/2011 abbiano già trovato applicazione esse non sono poste in discussione dall'abrogazione successiva; gli affidamenti in corso continuano fino alla scadenza naturale, secondo le regole vigenti al momento dell'affidamento.

europea⁴⁹. Tale previsione ha trovato un riconoscimento normativo importante, per effetto del Trattato di Lisbona, nell'art. 14 del Trattato stesso. Tale norma dispone che “Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri,

⁴⁹ L'articolo 106 dispone al comma 2 che “Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”. Ciò significa che tale disposizione, da una parte, stabilisce che la presenza di interessi generali non implica in via generale la disapplicazione delle norme della concorrenza e i relativi principi - quali trasparenza, adeguata pubblicità, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento e mutuo riconoscimento- che, pertanto, devono trovare applicazione; dall'altra, consente agli Stati la possibilità di derogare a tali norme e principi nella misura in cui dall'applicazione degli stessi potrebbe derivare una compromissione della missione di interesse generale prospettando, pertanto, un ragionevole contemperamento tra la tutela dell'interesse generale rispetto ed il principio della concorrenza nel settore dei servizi.

nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi”. Si tratta di due norme che, in definitiva, consentono agli Stati membri di adottare con proprie normative interne le formule gestionali dei servizi di interesse generale a rilevanza economica ritenute più opportune.

Pertanto, in assenza di una normativa nazionale che individui quali formule gestionali devono essere adottate, come nella situazione che si è venuta a verificare all’indomani dell’avvenuta abrogazione dell’art. 4 del d.l. 138/2011, risultano consentite tutte le formule gestionali possibili, ivi comprese la gestione pubblica diretta, vietata nel nostro ordinamento dalla legge finanziaria per il 2002, e l’affidamento “in house” , limitato dalla previgente normativa ai soli servizi il cui importo non sia superiore alla soglia di 200.000 euro, fermo restando il rispetto dei requisiti elaborati dalla giurisprudenza comunitaria⁵⁰.

Si segnala che in materia è poi intervenuto il d.l. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, che, all’art. 34, contiene la nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Non sembra questa la sede più opportuna per un esame particolareggiato delle previsioni introdotte dalla nuova disciplina in materia, ma un aspetto va sottolineato: la nuova normativa non solo risulta estremamente semplificata, ma

⁵⁰ Capitale interamente pubblico, criterio del controllo analogo e della prevalenza dell’attività, come ribadito dalla Corte di Giustizia in molteplici sentenze, tra le quali si annoverano le sentenze Teckal, C 107/1998, Brixen parking, C 458/2003, Truley, C- 174/2003, Stadt Hall, C. 26/2003 e Carbotermo, C- 340/04.

rinuncia apertamente alla disciplina delle modalità di gestione, rimettendosi all'applicazione della normativa europea.

Le considerazioni che precedono consentono quindi di superare definitivamente ogni obiezione circa la mancata tipizzazione da parte del legislatore delle convenzioni, ed in senso lato degli accordi, come modello di gestione diretta oltre che di organizzazione dei servizi pubblici locali. Una volta riconosciuta la possibilità per gli enti pubblici di procedere alla gestione diretta dei servizi pubblici locali, senza limitazione alcuna dei modelli gestori utilizzabili, non si vede infatti quali ulteriori obiezioni potrebbero essere sollevate a fronte della scelta da parte degli enti locali di ricorrere proprio alle convenzioni quale strumento per attuare tale gestione in proprio.

Capitolo IV

Le prime leggi di attuazione regionale

Sommario: 1. Le diverse soluzioni attuative; 1.1. Regione Piemonte; 1.2. Regione Toscana; 1.3. Regione Emilia Romagna;

1. Le diverse soluzioni attuative.

Dall'analisi finora condotta emerge chiaramente come un'esame complessivo delle riforme attuate in materia di associazionismo comunale non possa prescindere dall'esame delle soluzioni adottate, in sede attuativa, dal legislatore regionale. Anche se le misure che hanno inciso sull'architettura istituzionale locale sono state introdotte da testi normativi di fonte statale, infatti, occorre verificare se ed entro quali limiti, nella disciplina delle gestioni associate, è riconosciuto alle Regioni uno spazio di autonomia.

Problema analogo si era già posto, in realtà, dopo l'entrata in vigore del Tuel, laddove, anche se nel contesto tracciato dalle norme statali, si erano registrati diversi interventi regionali caratterizzati per l'adozione di soluzioni piuttosto diversificate¹, che spaziavano da modelli meramente riproductivi di quelli nazionali, fino alla previsione di modelli associativi originali².

¹ V. G. Carullo, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in Foro Amm., C.d.S. (II), fasc. 10, 2013, p. 35.

² In particolare, tra le soluzioni più innovative, si segnala la disciplina di cui alla L.R. n. 33/2010 della Basilicata, che appare improntata ad un aperto *favor* per la cooperazione mediante convenzione, prevedendo per l'esercizio associato delle funzioni, la creazione delle c.d. "aree programma", ossia di forme collaborative fondate sul modello convenzionale e dotate ciascuna di una propria Conferenza di Sindaci che ne disciplina il funzionamento. Si segnala, altresì, la normativa del

In effetti, il legislatore ha esplicitamente demandato al livello regionale l'onere attuativo di una serie di disposizioni. In particolare, la Regione è chiamata, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione, ad individuare la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle gestioni associate. In virtù dell'art. 33 del Tuel, le Regioni, in accordo con i Comuni, devono poi predisporre un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata. Spetta infine alle Regioni determinare forme d'incentivazione dell'esercizio associato secondo determinati indicatori (tipologia, caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti) e nel rispetto del principio fondamentale di *favor* per il massimo grado d'integrazione tra i Comuni.

Tali poteri d'intervento delle Regioni sono evidentemente limitati e di carattere meramente esecutivo. Tuttavia ciò non significa che siano privi di rilevanza. Attraverso l'esame di alcune leggi regionali si cercherà quindi di evidenziare come alcune scelte attuative delle Regioni possano, se non condizionare, almeno orientare i processi dell'associazionismo a livello locale.

Di seguito si prenderanno in esame le normative delle Regioni che, prima di altre, sono intervenute successivamente al d.l. n. 95/2012 in maniera complessiva sul tema della riorganizzazione territoriale e funzionale delle forme di gestione associata. Si tratta, in particolare,

Trentino-Alto Adige (D.P.Reg. 1/02/2005, n. 3/L, art. 65), che, pur ricalcando il modello statale, ha introdotto a sua volta un nuovo strumento di cooperazione tra Enti, consistente in "un'associazione di comuni dotata di personalità giuridica di diritto pubblico per la gestione di funzioni e servizi", soggetto distinto ed avente un'autonoma personalità, che tuttavia non si qualifica come nuovo Ente locale, a differenza delle Unioni di comuni.

della Regione Piemonte (Legge regionale 28 settembre 2012, n. 11, “Disposizioni organiche in materia di enti locali”), della Regione Toscana (Legge regionale 25 ottobre 2012, n. 59 “Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 Norme sul sistema delle autonomie locali”) e della Regione Emilia Romagna (La legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”).

1.1. Regione Piemonte

Con la la L.R. n. 11/2012, pubblicata il 28 settembre 2012, la Regione Piemonte ha introdotto le nuove “Disposizioni organiche in materia di enti locali”. Ricorrendo ad una denominazione altisonante³, la nuova legge piemontese si pone quindi, almeno nel *nomen*, come norma di organizzazione, se non rinforzata, di sicura rilevanza nell’assetto delle competenze della Regione. L’oggetto è la disciplina delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali e l’individuazione delle finalità che guidano il processo di riassetto dei livelli di governo, nell’attuazione della normativa statale vigente in materia.

La Regione Piemonte interviene con una legge che ambisce a fornire un quadro complessivo e organico della materia, revisionando istituti e fattispecie già noti e introducendone di nuovi. Nel testo è peraltro evidente la distinzione tra la disciplina generale dell’esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi di competenza comunale

³ Viene, infatti, ripresa la definizione di “*loi organique*”, legge rinforzata dell’esperienza francese che disciplina l’organizzazione dei poteri pubblici, ponendosi come completamento ed integrazione della Costituzione.

(capi da II a VI) e la disciplina speciale delle Unioni montane di Comuni, destinate a succedere alle Comunità montane (capo VII)⁴.

⁴ Proprio queste ultime norme sono probabilmente destinate a creare i maggiori problemi interpretativi; in particolare, per quanto riguarda quelle relative alle modalità di superamento dell'attuale assetto delle Comunità Montane, v. nota di commento alla sentenza della Corte Cost. n. 91/2011 di C. Buzzacchi, *Il riordino delle comunità montane questione di altitudine o di contenimento della finanza pubblica*, in www.dirittiregionali.org. La legge regionale ha infatti stabilito che le Comunità Montane devono adeguarsi alla normativa sulle gestioni associate (art. 12). A tal fine il Consiglio dell'Unione entro la fine di dicembre del 2012 approva una proposta di identificazione del territorio della Comunità in ambito ottimale di gestione associata da trasmettere alla Regione. I singoli Consigli comunali entro la fine di marzo 2013 devono votare tale proposta. Combinando i possibili esiti della procedura risulta che dalle Comunità Montane attuali emergeranno alternativamente: - una sola Unione montana di Comuni coincidente con la precedente Comunità Montana (la proposta è approvata all'unanimità dai Comuni aderenti); - più Unioni montane di Comuni il cui territorio coincide con la precedente Comunità Montana (la proposta è approvata all'unanimità dai Comuni aderenti); - una o più Unioni montane di Comuni il cui territorio non coincide con la precedente Comunità Montana (la proposta è approvata a maggioranza dai Comuni aderenti e i Comuni che rigettano la proposta dovranno poi trovare una modalità di esercizio associato delle funzioni compatibile con la normativa vigente); - nessuna forma aggregativa "di continuità", con la conseguente fine dell'esperienza della Comunità Montana e una o più convenzioni o altre modalità di esercizio associato delle funzioni, comunque in territori non più coincidenti con la precedente Comunità (la proposta aggregativa in una o più Unioni è respinta dai Comuni aderenti). La fase di transizione tra la Comunità Montane e le nuove forme aggregative diverse dalla singola Unione è retta da un commissario con il compito di liquidatore dei beni, delle attività e delle passività della cessanda Comunità. Le nuove forme aggregative montane acquisiscono, oltre alle funzioni già previste per le Unioni "ordinarie", anche le funzioni di tutela, promozione e valorizzazione delle aree montane stabilite dalla normativa regionale in vigore. Sono infine previste norme di tutela del personale attualmente dipendente delle Comunità, finalizzate a garantire le professionalità già acquisite in queste peculiari esperienze aggregative. I problemi emergenti da tale normativa sono di varia natura: anzitutto non è chiara quale sia la fisionomia e la tipologia delle nuove Unioni montane, in quanto la LR n. 11 non prende atto della distinzione tra Unioni di cui all'art. 32 del Tuel e Unioni "speciali" di cui all'art. 16 del DL 138/2011. E' comunque probabile che questo secondo tipo incontri una diffusione limitata, poiché implica la "perdita" del bilancio da parte dei singoli Comuni. Altro problema, di non poco conto, è comprendere quali funzioni le nuove Unioni montane eserciteranno. La legge, infatti, non è collegata direttamente alle norme previste dal DL n. 95/2012 che stabiliscono una tempistica differenziata per

La disciplina regionale si muove lungo diverse linee direttrici; in primo luogo, il legislatore regionale si propone l'obiettivo di migliorare la qualità delle prestazioni, con contestuale riduzione complessiva degli oneri organizzativi e finanziari; a questo si aggiunge poi la volontà di valorizzare il ruolo del Comune, quale primo destinatario delle funzioni e referente privilegiato nell'erogazione dei servizi amministrativi ai cittadini, e di garantire la valorizzazione della specificità dei territori montani e collinari. In quest'ultima direzione, particolare attenzione è data alla disciplina del processo di estinzione e successiva trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni, data la particolare conformazione del territorio piemontese, caratterizzato da un'ampia superficie montana e collinare su cui sono presenti molte realtà comunitarie risalenti e radicate. Inoltre, la legge individua la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per

l'esercizio di *tutte* le funzioni fondamentali (tre funzioni entro il 1.1.2013, tutte entro il 1.1.2014). Parrebbe che la nuova Unione montana possa svolgere anche solo *alcune* funzioni oltre a quelle specifiche di promozione delle aree montane, lasciando le altre ai singoli Comuni aderenti (argomento *ex art.* 13, comma 3). Una diversa interpretazione, che prevede il passaggio di *tutte* le funzioni in capo all'Unione (il che non è espressamente previsto, attesa l'ambigua formulazione dell'*art.* 17, comma 2), determinerebbe il progressivo inaridimento dell'individualità comunale in favore della nuova forma associativa.

Terzo elemento, che dipende dal precedente, è quello relativo alla possibilità per i Comuni aderenti alla nuova Unione montana di stringere convenzioni all'interno dell'Unione o all'esterno. La legge esplicitamente ammette che l'Unione stipuli convenzioni con Comuni non aderenti per l'esercizio associato di funzioni e ciò è coerente con l'intento di razionalizzazione della gestione di funzioni e servizi pubblici. Tuttavia, qualora l'Unione non dovesse essere titolare di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni aderenti, si aprirebbe la possibilità per questi ultimi di stipulare convenzioni di esercizio associato sia all'interno dell'Unione stessa sia all'esterno.

lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali (nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4 Cost.); il limite demografico minimo per l'esercizio associato delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici; le forme, i requisiti e le procedure di aggregazione nonché i criteri e le modalità di incentivazione delle forme associative e delle fusioni di Comuni.

Venendo ad un esame più attento della prima parte della L.R. n. 11/2012 (capi da II a VI), non si può fare a meno di rimarcare come gli elementi di novità, rispetto alla disciplina statale, siano piuttosto esigui. I primi 11 articoli riprendono infatti fedelmente la normativa statale, prevedendo che le forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali possono avvenire attraverso Unione di Comuni (art. 4) o convenzione (art. 5), consentendo però la gestione della funzione socio-assistenziale anche attraverso il Consorzio tra Comuni (art. 3).

L'unica peculiarità che emerge nella legge regionale piemontese risiede forse nella rilevanza riconosciuta alle Convenzioni; l'art. 3 stabilisce, infatti, che i Comuni obbligati all'esercizio associato svolgono le funzioni ed i servizi mediante Unione di Comuni o convenzioni, purché in tale ultimo caso, lo facciano “nel rispetto di un limite demografico minimo quale requisito di aggregazione” (art. 5). Inoltre, “i Comuni appartenenti ad un'Unione in base all'articolo 4 possono gestire alcune delle funzioni fondamentali attraverso lo strumento della convenzione se l'esercizio avviene all'interno dello stesso ambito territoriale, con la possibilità di estensione dello stesso agli ambiti territoriali confinanti”. In tal senso quindi, Unione e

convenzione non sono alternative, in quanto possono servire, usate congiuntamente, per estendersi su ambiti territoriali più ampi.

Si introducono inoltre, in aggiunta ai principi già stabiliti dall'ordinamento statale, ulteriori regole volte a dotare la convenzione della massima stabilità. La convenzione deve infatti prevedere la disciplina dei rapporti economici, finanziari e di garanzia che si instaurano tra gli enti contraenti. Inoltre, deve regolare gli obblighi emergenti dall'esercizio del recesso, nonché le modalità di consultazione tra gli stessi e la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni a favore di uno dei Comuni partecipanti, con contestuale disciplina delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'attività.

Altro aspetto in cui l'impianto legislativo in esame si discosta dalla normativa statale è dato dalla determinazione delle aree omogenee (art. 6). Nel solco di una tradizione risalente alla fine degli anni '80, la Regione individua le aree territoriali omogenee, suddividendole in aree montane, collinari e di pianura. Tale classificazione è tuttavia destinata a perdere efficacia al momento della definizione della nuova suddivisione, realizzata con deliberazione del consiglio regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL). L'individuazione quali ambiti territoriali ottimali delle proposte di aggregazione è tuttavia subordinata al rispetto di determinati requisiti di aggregazione. La giunta regionale, una volta acquisite e valutate le proposte di aggregazione come rispondenti ai requisiti richiesti, in base all'art. 8, comma 8, "adotta la Carta delle forme associative del Piemonte che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle

funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale”.

Le aree omogenee, già individuate da tempo e qui solo riconosciute, giovano alla determinazione delle soglie di popolazione minime per l'esercizio associato, più basse rispetto alla normativa statale (3.000 abitanti per le aree montane e collinari, 5.000 per le aree di pianura).

Le proposte aggregative seguono una procedura spedita (art. 8) che già a partire dai primi mesi del 2013 dovrebbe portare ad identificare le aree sovracomunali in cui si svolgono gli esercizi associati. Tali proposte sono sottoposte ad una verifica della Regione volta a determinare il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità. Il positivo vaglio regionale determina il riconoscimento di ambito territoriale ottimale (ATO).

Dal punto di vista del supporto economico, la Regione Piemonte non pare operare distinzioni tra forme associative più o meno strutturate. Gli incentivi finanziari, previsti all'art. 9, appaiono infatti rivolti ad orientare i piccoli comuni verso un'attuazione delle diverse opzioni loro concesse dalla legge regionale favorevole alla collaborazione anche con comuni di maggiori dimensioni, nella direzione non dichiarata ma evidente di dar luogo, per un verso, ad economie di scala e, per altro verso, ad una ricomposizione del tessuto comunale che tenga conto dei c.d. centri zona (ovvero comuni di medie dimensioni che di fatto rappresentano il baricentro delle attività e dei

servizi locali)⁵. Degna di rilievo anche la non trascurabile incentivazione delle fusioni prevista all'art. 11⁶.

Al supporto economico si aggiunge anche un sostegno tecnico-organizzativo della Regione (art. 10), che dovrà provvedere ad assistere dal punto di vista giuridico, amministrativo e tecnico le forme associative, nonché prevedere “interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata”.

1.2. Regione Toscana

L'associazionismo in Toscana⁷, per ciò che concerne le funzioni e le attività comunali, si sviluppa a partire dalla L.R. 40/2001⁸ “Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione alle

⁵ Si prevede, inoltre, che la Regione, per favorire l'esercizio associato di funzioni anche da parte dei Comuni non obbligati in virtù della normativa statale, consideri prioritariamente i progetti di Unione o convenzione fra Comuni con numero di abitanti superiore e inferiore alle 5.000 unità. Su previsione della giunta regionale, possono essere assegnati appositi contributi per l'elaborazione di specifici progetti di nuove forme di gestione associata o di riorganizzazione delle esistenti.

⁶ Per quanto riguarda l'incentivazione delle fusioni prevista all'art. 11, la definizione dei criteri di erogazione compete alla giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, sulla base della situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero.

⁷ Occorre preliminarmente precisare che la Toscana presenta una minore incidenza quantitativa di piccoli Comuni rispetto alle altre Regioni italiane: i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono 133, solo il 46% del totale (contro l'incidenza media di oltre il 70% nelle altre Regioni italiane). Inoltre, il sistema di associazionismo toscano appare già molto maturo, soprattutto per quel che riguarda i processi di unificazione: il 56% dei Comuni è coinvolto in Unione e solo il 27% dei Comuni che sono oggi obbligati ad unirsi non lo ha ancora fatto.

⁸ E successive Il.rr. n. 35/2007 e n. 38/2008.

forme associative”, in conformità con la normativa nazionale, sebbene esistesse già da tempo sul territorio un’esperienza di gestioni associate tra i comuni toscani⁹. Tale disciplina si basa essenzialmente su tre elementi: l’individuazione dei livelli ottimali, la volontarietà delle forme associative ed un sistema di incentivazioni flessibile teso ad incoraggiare le forme più stabili di gestione associata.

Passaggio emblematico è poi costituito dalla legge finanziaria regionale n. 65 del 2010 che prevede la possibilità di finanziare unicamente le gestioni associate tramite Unioni di comuni¹⁰.

A compimento di questo disegno interviene quindi la L.R. n. 68/2011, tempestivamente modificata in adeguamento al d.l. n. 95/2012 dalla L.R. n. 59/2012, la quale conferma la scelta della Regione Toscana di intendere l’esercizio associato “in senso stretto”, quale “fenomeno di unificazione in una struttura amministrativa unica dell’esercizio di funzioni che si associano”. Nell’ambito dell’esperienza associativa toscana è sorta anche l’idea di un progetto di attuazione della legge che vede coinvolti Regione, Comuni, Anci e Uncem Toscana.

La L.R. n. 59 del 25 ottobre 2012, all’art. 17, cerca in primo luogo di dare una definizione chiara e puntuale dell’oggetto della propria

⁹ Prima dell’emanazione della L.R. 40/2001 le forme di associazionismo intercomunale, sebbene non inserite all’interno di un progetto organico di riordino territoriale, per lo più riguardavano servizi idrici, di igiene urbana e socio assistenziali, come dimostra un’indagine Irpet, 2000.

¹⁰ Come recita l’art. 112, comma 1, L.R. 65/2010: “Nell’anno 2011, le risorse regionali destinate all’incentivazione delle gestioni associate sono concesse unicamente alle unioni di comuni, aventi popolazione non inferiore a diecimila abitanti o costituite da almeno cinque comuni, sulla base della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40”.

disciplina, affermando che “si ha esercizio associato di funzioni di enti locali quando, per effetto della stipula di un atto associativo, una struttura amministrativa unica svolge funzioni, e pone in essere atti e attività relativi, di cui sono titolari comuni o province”. Anche la relazione illustrativa alla legge chiariva che il fenomeno associativo, inteso come esercizio associato in senso stretto “è cosa diversa da altre forme di collaborazione, nelle quali non si producono modifiche organizzative sostanziali”. A questa concezione corrisponde la preferenza riconosciuta all’Unione, quale migliore strumento di gestione associata di funzioni e servizi (unitamente alle fusioni tra Comuni e alle città metropolitane) e la scelta di escludere dagli incentivi le Convenzioni.

Il Titolo III della legge regionale disciplina dettagliatamente le forme associative e gli organi che ne fanno parte con l’obiettivo di garantirne efficacia e stabilità. Le modalità di funzionamento del modello associativo convenzione sono predeterminate prevedendo che gli enti locali possano costituire un ufficio comune, che opera per l’esercizio delle funzioni oggetto della convenzione in luogo dei singoli uffici già competenti in via ordinaria o delegare l’esercizio di funzioni ad uno degli enti partecipanti all’accordo, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Anche con riferimento alle Unioni di Comuni, sono dettagliatamente indicati i contenuti necessari degli Statuti, la disciplina degli organi di governo e del loro funzionamento, la disciplina dell’organizzazione del personale, sulla gestione finanziaria e sui controlli.

Per quanto riguarda gli organi, la normativa regionale, pur seguendo l'impianto della legge nazionale, prevede una disciplina specifica che consente di garantire il principio della rappresentatività di tutti gli enti nell'Unione. Si dispone che la giunta sia formata da tutti i Sindaci dei Comuni associati (art. 33) e che la composizione del consiglio sia tale da garantire la rappresentatività delle maggioranze-minoranze di tutti i Comuni: il consiglio è composto, per ciascuno dei Comuni associati, dal sindaco e da due rappresentanti elettivi, uno di maggioranza e uno di minoranza, ovvero, nel caso di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, da quattro rappresentanti elettivi, due di maggioranza e due di minoranza (art. 27).

Venendo alla disciplina del supporto economico alle forme associative, la l.r. n. 68/2011 conferma la scelta, contenuta già nella legge finanziaria n. 65/2010, di destinare gli incentivi unicamente alle Unioni di Comuni e non alle convenzioni (art. 90 e relativi decreti attuativi). Il legislatore regionale ha ritenuto opportuno anche rafforzare gli elementi di premialità nei confronti di Unioni di Comuni "a territorio integrato". I contributi sono infatti stanziati anche in base ad indicatori dimensionali (abitanti, Comuni, estensione territoriale), a requisiti oggettivo-funzionali (numero di funzioni gestite in Unione) e ad indicatori di efficienza incentrati sulla "performance finanziaria dell'Unione (grado di indebitamento, autonomia finanziaria rispetto ai contributi regionali, velocità di riscossione delle entrate, velocità di gestione delle spese), gestione delle spese per il personale (incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti, spesa media per il personale per abitante, incidenza della spesa per la dirigenza rispetto

alla spesa per il personale), incidenza della spesa per le funzioni generali di amministrazione sulla spesa corrente”. Inoltre, la legislazione toscana attribuisce inoltre particolare importanza al principio di promozione dei processi di fusione. Nel preambolo alla l.r. n. 68/2011 si legge infatti che è demandato alla Regione il compito di promuovere i processi di fusione, in particolare dei Comuni tenuti all’esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno alle fusioni (art. 64 come sostituito con l.r. n. 49/2012), di impegni specifici per raggiungere intese e promuovere le leggi di fusione (Capo I, Titolo IV).

All’art. 54 comma 5 sono individuati gli ambiti di dimensione territoriale adeguata per l’esercizio associato di funzioni e servizi. In base a questi, i Comuni sono chiamati a porre in essere le decisioni associative. Essi sono costituiti da aggregazioni di Comuni, aventi territorio di norma contermini e compreso in una stessa provincia o città metropolitana con popolazione complessiva (calcolata sui Comuni obbligati o in aggregazione con altri Comuni dell’ambito) superiore a 5.000 abitanti. Una significativa modifica volta a garantire maggiore flessibilità del perimetro degli Ambiti è stata introdotta dalla l.r. n. 59/2012 nell’art. 16 in cui si prevede che la giunta regionale, con una o più deliberazioni possa modificare gli ambiti a condizione che sia raggiunta l’intesa con i Comuni interessati o che la proposta di modifica sia effettuata dagli stessi d’intesa tra loro e che ciascun ambito risultante dalla nuova delimitazione abbia popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti. Le intese sono realizzate se

alla proposta di modifica aderiscono tutti i sindaci dell'ambito territoriale proposto. Solo laddove non vi sia il consenso generale di tutti i Sindaci, viene rafforzato il procedimento prevedendo che la giunta regionale assuma le determinazioni finali sentiti gli altri sindaci e previa acquisizione del parere della commissione consiliare competente che lo esprime entro trenta giorni dalla trasmissione dello schema di deliberazione, decorsi inutilmente i quali l'atto può essere comunque adottato.

Un esempio interessante di sostegno regionale al compimento del processo di riforma locale è costituito dal progetto "Assistenza e supporto alle gestioni associate in Toscana", attraverso cui Anci e Uncem Toscana mirano a sostenere e a favorire i processi di riorganizzazione e razionalizzazione. Questo progetto si avvale di risorse che la Regione Toscana ha stanziato in risposta alla richiesta dei Comuni di finanziamenti straordinari per la formazione di gestioni che vedano il maggior numero di funzioni associate. Da un punto di vista operativo il progetto si sviluppa su due livelli. Il primo consiste in uno studio trasversale agli ambiti di dimensione territoriale adeguata volto a far emergere criticità e priorità. Sono previsti anche tavoli di coordinamento che coinvolgano organi politici e personale tecnico, diretti a trasmettere ai primi le conoscenze che consentano loro di compiere le scelte più appropriate e ai secondi le informazioni per realizzarle attraverso la riorganizzazione delle strutture, del personale e del sistema di gestione finanziaria. Dopo questo primo livello, l'intervento diviene mirato sui singoli ambiti di dimensione territoriale adeguata che sono stati valutati, sulla base di un'analisi

costi-benefici, come le sedi migliori per processi di associazionismo. Tali processi vengono supportati sul piano amministrativo e organizzativo con azioni specifiche di formazione e di assistenza, consistenti in un check-up della situazione di partenza, nell'ausilio nella definizione dei nuovi assetti strutturali e contabili e nella revisione di regolamenti e atti interni ai Comuni. L'obiettivo è quello di creare "un modello compiuto di governo sovracomunale, in termini di politiche del personale, riorganizzazione degli uffici, programmazione finanziaria annuale e pluriennale, gestione delle risorse impiegate e valutazione dei risultati conseguiti".

1.3. Regione Emilia Romagna

Le soluzioni attuative adottate in materia di esercizio associato dall'Emilia Romagna, con la L.R. n. 21 del 21 dicembre 2012, si traducono nel puntuale recepimento delle disposizioni nazionali miranti a favorire le forme più stabili di cooperazione¹¹. Con tale disciplina, la Regione Emilia Romagna, nell'ambito di un vasto programma di riordino, intende procedere ad una riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta, a regolare la trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni montani e a riformare l'assetto territoriale e funzionale delle gestioni associate. A tal fine la Regione individua le dimensioni territoriali ottimali, le forme più adeguate per lo svolgimento in forma associata delle funzioni

¹¹ Tale normativa si pone dunque in aperta antitesi con la previgente L.R. Emilia Romagna, 26 aprile 2001, n.11, la quale era invece orientata maggiormente verso lo strumento convenzionale, ricorrendo in particolare alla formula dell'associazione interlocale priva di personalità giuridica.

fondamentali e le modalità e i criteri di concessione di incentivi alle Unioni. Tra questi ultimi è opportuno sin d'ora evidenziare l'intento espresso nell'art. 3 di favorire la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e di promuovere, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa¹².

La legge n. 21 del 2012 reca la disciplina procedimentale e i criteri sostanziali per l'individuazione della dimensione territoriale ritenuta ottimale ai fini della gestione associata obbligatoria. La disciplina, che è contenuta principalmente nell'art. 6, valorizza le volontà e le vocazioni associazionistiche dei Comuni poiché tali Enti sono chiamati a formulare proprie proposte di ambito, seppur sulla base di criteri predeterminati atti ad assicurare un adeguato livello di gestione delle funzioni amministrative e dei servizi.

La legge introduce, inoltre, ulteriori meccanismi di flessibilità in quanto consente di derogare alla maggior parte dei criteri di legge, qualora ciò sia necessario alla luce del particolare contesto territoriale¹³. L'art. 6, comma 5, precisa, fra l'altro, che la mancata

¹² V. C. Pennacchietti, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in www.federalismi.it, 07/10/2013.

¹³ Tali condizioni sono: a) per i Comuni attualmente inclusi in Comunità montane o Unioni, definizione di proposte che comprendano almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte; b) il rispetto di prefissati requisiti minimi demografici e territoriali (comma 2, lettere b e c); le soglie demografiche sono di 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti se l'ambito è costituito in prevalenza da comuni montani. In quest'ultimo caso rileva anche l'estensione territoriale che deve essere almeno di 300 Km². c) la coerenza con i distretti sanitari previsti dall'art. 9 della l.r. 19/94 (comma 2, lett. e), fatto salvo quanto previsto al successivo comma 8 ai sensi del quale la Regione promuove il riassetto dei distretti sanitari per assicurarne la coerenza con gli ambiti territoriali ottimali; d) la contiguità territoriale (comma 2 lett. g). La norma prevede, inoltre, il rispetto di altre due condizioni che, a

presentazione di proposte entro il termine assegnato (ossia 60 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale) equivale ad assenso dei Comuni rispetto agli ambiti individuati con atto di Giunta (Programma di riordino territoriale). L'art. comma 6 comma 6, prevede che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge la Giunta, acquisito il parere del CAL, adotta un atto (il programma di riordino) che individua gli ambiti territoriali ottimali ed effettua la ricognizione delle forme associative costituite o in via di costituzione. In tali ambiti verranno comunque inclusi tutti i Comuni della Regione (anche in mancanza di una loro proposte conforme ai criteri) ad eccezione dei Comuni capoluogo, salva loro diversa richiesta. L'art. 7 individua poi i criteri funzionali, temporali (commi 3 e 4) ed organizzativi (comma 5) seguendo i quali, nell'area territoriale ottimale individuata, deve procedersi alla realizzazione di gestioni associate.

Venendo ai modelli di gestione associata ammessi dalla legislazione regionale dell'Emilia Romagna, l'art. 3 prevede che “i Comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni, anche montani, o convenzioni”; tuttavia, la scelta dei Comuni viene vincolata ed incentivata, anche sotto il profilo dei finanziamenti, verso le Unioni di comuni. La legge n. 21 del 2012 muove, infatti, dall'idea

differenza delle precedenti, non sono suscetibili di alcuna deroga. Tali ultime (inderogabili) condizioni sono quella secondo cui i comuni proponenti devono appartenere tutti alla medesima provincia, nonché quella secondo cui, nel fare la proposta, i comuni appartenenti a comunità montane si impegnano a costituire, in coincidenza dell'ambito proposto una o più unioni di comuni ovvero aderire ad una unione già esistente(commo 2, lett. d e f).

che la massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso possa raggiungersi principalmente attraverso il consolidamento del ruolo delle Unioni di Comuni che sembra rappresentare l'unica strada (oltre alle fusioni), specie per i Comuni di piccole dimensioni, per superare le crescenti difficoltà, garantendo il raggiungimento di economie di scala, l'efficienza dei servizi nonché un adeguato livello di preparazione tecnica a fronte di competenze amministrative che vanno via via aumentando. La cooperazione intercomunale è rafforzata attraverso una molteplicità di strumenti, principalmente disciplinati all'art. 7 del progetto di legge¹⁴.

¹⁴ In particolare, si prevede: 1) il coinvolgimento nelle gestioni associate obbligatorie sia dei Comuni di piccole dimensioni, già obbligati ai sensi della normativa statale, sia dei Comuni più grandi, inclusi anch'essi obbligatoriamente nei medesimi ambiti ottimali (tranne i comuni capoluogo). Del resto, la concreta applicazione della normativa statale, considerando lo specifico contesto territoriale e, in particolar modo, l'ubicazione (a macchia di leopardo) dei comuni "sotto soglia" statale, chiama necessariamente in causa anche i comuni con più di 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) qualora si voglia effettivamente garantire la dimensione "omogenea e ottimale per area geografica", la funzionalità e la capacità di generare economie di scala, nonché l'apporto di alta esperienza gestionale da parte dei Comuni di maggiore dimensione demografiche. A tal fine, la legge prevede che i Comuni sopra la soglia demografica statale debbano svolgere obbligatoriamente in forma associata, con tutti gli altri Comuni inclusi nell'ambito, almeno tre delle seguenti quattro funzioni fondamentali: pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di ambito di livello sovra-comunale; attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; polizia municipale e polizia amministrativa locale. Il progetto di legge precisa che tutti gli obblighi di gestione associata possono essere realizzati attraverso la costituzione di sub-ambiti gestionali finalizzati ad una migliore organizzazione del servizio, qualora vi sia coincidenza tra l'ambito ottimale e il territorio dell'unione e ciò sia espressamente previsto nello statuto della stessa unione; 2) la costituzione all'interno di ciascun ambito di una sola unione al fine di favorire, attraverso meccanismi incentivanti, la sua tendenziale coincidenza con l'ambito territoriale ritenuto ottimale ai fini della gestione obbligatoria, nonché

Per quanto riguarda poi le caratteristiche fondamentali dell'Unione, l'art. 19, in conformità a quanto statuito a livello nazionale, prevede che ciascun Comune possa far parte di una sola Unione e che “le Unioni possono stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'Unione, a condizione che ente capofila e responsabile dell'esercizio associato sia l'Unione o una delle Unioni”. L'Unione è chiamata di norma ad operare con personale distaccato, comandato o trasferito dai Comuni aderenti. Lo statuto può prevedere “sub-ambiti”, nel caso in cui l'ambito dell'Unione coincida con l'ambito territoriale ottimale e la loro istituzione sia strumentale ad una migliore organizzazione del servizio (art. 20).

Quanto al sistema di incentivazione dell'associazionismo comunale, in base all'art. 3 e all'art. 22, la Regione Emilia Romagna favorisce il processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture comunali attraverso un sistema di incentivazione che prevede una gerarchia di destinatari al cui vertice vi sono le fusioni di Comuni e le

l'individuazione di parametri demografici minimi che ciascuna Unione di Comuni è tenuta a rispettare (10.000 abitanti o 8.000 se nei territori montani); qualora nell'ambito vi siano più unioni pre-esistenti la previsione secondo cui all'interno di ciascun ambito non può che esservi una sola unione, comporta, per i comuni ivi aggregati, l'obbligo di adeguarsi alla previsione normativa, anche ricorrendo all'aggregazione delle forme associative che insistono nel medesimo ambito;

3) il rafforzamento della cooperazione funzionale di tutti i Comuni inclusi nell'ambito anche attraverso la previsione dell'obbligo di gestione delle funzioni ex- provinciali che saranno conferite ai Comuni all'esito del processo di riordino provinciale (fatta salva diversa disposizione legislativa);

4) la previsione di meccanismi che incentivano la costituzione delle unioni.

Unioni di Comuni, tra le quali vanno prioritariamente favorite quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali e quelle conformi alle disposizioni di cui alla medesima legge regionale.

In conformità con la tendenza dell'ordinamento statale a favorire le Unioni dei comuni in quanto forme associative ritenute più idonee al perseguimento degli obiettivi di efficienza, anche il legislatore regionale privilegia quindi il ricorso al modello delle unioni, pur ammettendo la modalità della convenzione quale forma alternativa all'Unione dei comuni. Nessuna forma di incentivazione è però prevista per le mere Convenzioni (definite all'art. 21) e le associazioni intercomunali.

Secondo la previsione normativa è poi presupposto indispensabile per l'accesso ai contributi, oltre al trasferimento del personale e delle risorse, anche il fatto che la Giunta dell'Unione sia composta esclusivamente dai sindaci o da un unico assessore per Comune con specifica delega all'insieme delle funzioni conferite all'unione. Si prevede, infine, un obiettivo di adeguamento delle leggi di settore le quali, fra l'altro, dovranno riservare i benefici alle Unioni di Comuni conformi alla presente legge. L'art. 25 specifica i criteri di determinazione dell'importo dei contributi da destinare alle Unioni. Il PRT può prevedere un contributo annuale in misura fissa uguale per tutte le Unioni conformi alla normativa e un contributo in misura variabile sulla base di criteri stabiliti nel programma stesso purché però la gestione in forma associata si dimostri effettiva e, sulla base della documentazione finanziaria, risulti aver conseguito gli obiettivi programmati. Se queste condizioni risultano non rispettate, si avrà la

decurtazione nei contributi successivi alla prima annualità delle somme già concesse nell'anno precedente (art. 25, comma 6).

Sulla determinazione dell'importo del contributo complessivo annuale, in modo non dissimile da quanto previsto nel sistema toscano, incidono indicatori dimensionali (abitanti, comuni, estensione territoriale) considerati anche unitamente a requisiti oggettivo-funzionali (numero di funzioni gestite in Unione). Il PRT può prevedere che il quantum di contributi sia calibrato sull'entità complessiva del bilancio della forma associativa e sul volume di risorse conferite dai Comuni all'Unione, sulla dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa e dell'eventuale adesione all'Unione del Comune capoluogo. La quantificazione dei contributi può avvenire anche sulla base di indicatori di efficienza nella gestione finanziaria e della spesa per il personale dell'Unione (art. 25, comma 4).

La legge intende, inoltre, portare a compimento l'opera di riordino territoriale delle comunità montane intrapresa con la legge n. 10/2008, attraverso la loro trasformazione ex lege in unioni di comuni montani (nel caso di coincidenza dell'ambito territoriale con la pre-esistente comunità montana) ovvero attraverso il subentro ad esse di più enti associativi (unioni) e la regolamentazione della relativa fase successiva. A tale disciplina è dedicato l'intero Capo II della legge.

La legge fissa, infine, l'avvio per le gestioni associate all'1.1.2014 (fatta salva per i Comuni di maggiori dimensioni demografiche, la possibilità di ottenere una proroga al 31.12.2015: cfr. art. 30), in attuazione di quanto previsto dall'art. 14, comma 30, il quale consente

ai Comuni di procedere con l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato nell'ambito della stessa normativa regionale.

Conclusioni

L'analisi finora condotta si muove essenzialmente lungo due linee direttrici; da un lato, si propone di tracciare le linee evolutive del fenomeno della cooperazione tra enti locali, e dall'altro di analizzare un particolare modello associativo, la convenzione, valorizzandone i profili funzionali.

Sul primo versante, si è cercato di porre a confronto il fenomeno dell'associazionismo locale, così come delineato dalle riforme degli anni novanta, con il nuovo modello proposto dagli interventi riformatori degli ultimi anni.

Il quadro che emerge da tale raffronto, se si guarda al profilo della valorizzazione delle autonomie, è per molti versi deludente. Gli interventi riformatori dell'ultimo triennio si pongono, infatti, decisamente in controtendenza rispetto alla logica scaturita dalla Riforma del Titolo V, la quale era volta ad un rafforzamento delle autonomie locali, alla valorizzazione dei principi di sussidiarietà e democraticità, ad una ripartizione più "autonomistica" delle risorse pubbliche. I cambiamenti attivati con le recenti misure, invece, non portano solo ad una riduzione delle risorse, ma segnano anche un ritorno ad una dinamica centralista, che finisce per incidere sulla stessa architettura istituzionale e sullo status che la Costituzione sembrava voler assicurare ai piccoli Comuni. È lo Stato a guidare il percorso di ristrutturazione istituzionale, dettando una disciplina estremamente minuziosa e rigida che si sovrappone alle competenze regionali in materia di associazionismo intercomunale e riordino

territoriale. Le Regioni diventano così “mere comparse” anche in materia di ordinamento locale e gli enti locali vedono ridimensionati i tratti caratterizzanti della loro autonomia.

Le promesse legate alle riforme degli anni novanta e alla valorizzazione del c.d. “autonomismo cooperativo” (l’espressione, particolarmente felice, è del prof. Francesco Pugliese) sono state in tal modo sostanzialmente tradite. La cooperazione, infatti, da fondamentale strumento di valorizzazione ed attuazione delle autonomie locali, si trasforma in modello eteroimposto di contenimento della spesa pubblica, con ripercussioni non facilmente prevedibili, sia per quanto riguarda il rispetto del quadro costituzionale di riferimento, sia sotto il profilo dei risultati effettivi nella riduzione degli sprechi.

L’analisi delle leggi regionali di attuazione ha però mostrato che, pur nei limitati spazi di azione riconosciuti dalla normativa statale, la Regione può incidere sul processo di riordino degli enti locali, soprattutto nella direzione di un maggior rispetto delle loro specificità territoriali e delle esigenze delle comunità che vi appartengono. Le Regioni possono quindi farsi partecipi dei processi dell’associazionismo, orientandoli in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, contribuendo in tal modo a correggere le scelte del legislatore centrale e garantendo un maggiore rispetto dei principi di autonomia e rappresentanza.

Tuttavia, anche ammettendo che le Regioni intervengano attivamente in questi ambiti, permane il problema di fondo dell’inadeguatezza

dimensionale e strutturale dell'assetto del governo locale a svolgere le funzioni conferite e a darsi un indirizzo politico autonomo. Non si può negare, infatti, che la realtà fattuale della parcellizzazione della presenza comunale sul territorio italiano imponesse interventi legislativi volti a impedire che la dimensione ridotta dell'ente pregiudicasse il suo buon andamento. D'altra parte si deve anche ammettere che, pur viziate sotto più aspetti, le rigide imposizioni nazionali hanno avuto l'effetto di richiamare il legislatore regionale prima, e l'amministratore locale poi sull'annoso e trascurato problema della polverizzazione amministrativa e funzionale dei piccoli Comuni. Queste considerazioni non possono tuttavia far passare in secondo piano le criticità mostrate dagli ultimi interventi di riforma, sia per quanto riguarda la tecnica normativa adottata, che lungi dall'inserirsi in un quadro più ampio di riforme istituzionali, si caratterizza per l'urgenza e la frammentarietà, sia per quanto riguarda i contenuti della riforma, per il suo carattere fortemente impositivo nelle scelte, nelle modalità e nei termini di attuazione delle gestioni associate.

In particolare, per quanto riguarda i modelli prescelti dal legislatore nazionale per l'attuazione delle gestioni associate obbligatorie, si registra una netta preferenza per le Unioni di Comuni, mentre il modello convenzionale appare nettamente recessivo.

In realtà, pur non sussistendo alcun vincolo legislativo da cui possa dedursi un principio di tipicità delle forme associative, al pari di quanto poteva accadere invece in costanza della legge n. 142 del 1990, i due strumenti appaiono per loro natura diversi e sembrano rispondere a funzioni ed esigenze differenti. In particolare, mentre l'Unione, ove

costituita per provvedere all'esercizio in forma associata delle "funzioni fondamentali", si presta ad essere un modello idoneo per provvedere anche alla cura di funzioni di governo e di indirizzo spiccatamente politico, il modello convenzionale, almeno in apparenza, mal si attaglia alle funzioni complesse, apparendo sostanzialmente relegato ad una funzione di mero coordinamento.

Tale impostazione appare indubbiamente proprio uno dei principali limiti delle riforme esaminate. Il modello convenzionale rappresenta, infatti, la forma più duttile di collaborazione per assicurare un coordinamento tra amministrazioni. Non a caso, la convenzione, finalizzata a svolgere in modo coordinato tra più enti locali funzioni e servizi determinati, rappresentò, assieme all'accordo di programma, una delle novità di maggior rilievo della legge n. 142 del 1990, segnando ufficialmente l'ingresso nell'ordinamento degli enti locali dello strumentario dell'agire consensuale della pubblica amministrazione ed anticipando di alcuni mesi la generalizzazione delle figure degli accordi amministrativi operata dalla legge n. 241/90. La ratio di tale previsione era quella di promuovere l'esercizio coordinato di funzioni e servizi, limitando il ricorso a forme istituzionali di gestione, ma attraverso strumenti comunque giuridicamente impegnativi per gli enti coinvolti. In tal senso la convenzione rappresenta quindi non solo lo strumento più agile nell'ambito della cooperazione locale ma anche il più duttile e poliedrico.

Proprio queste considerazioni spingono a riconsiderare i profili funzionali dell'istituto in parola e ad estenderne l'ambito applicativo,

fino ad ipotizzare la possibilità di configurare la convenzione come modalità diretta di gestione dei servizi pubblici locali.

Tale tesi poggia in primo luogo su un dato testuale, laddove il legislatore espressamente menziona tra le “funzioni fondamentali”, che possono essere esplicate mediante convenzione, anche l’“organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale”, nonché l’“organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani”¹.

Le argomentazioni più significative a sostegno di tale impostazione, tuttavia, discendono soprattutto da un’attenta lettura delle risultanze dell’elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea in materia di cooperazione intercomunale, e dal coordinamento di tali principi con la disciplina attualmente vigente nel nostro ordinamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012.

Dall’esame dei principi frutto dell’elaborazione della giurisprudenza comunitaria si evince, infatti, che gli accordi di collaborazione fra autorità locali, non solo risultano generalmente riconosciuti e valorizzati, come strumento generale per lo svolgimento coordinato di attività di pubblico interesse, ma che soprattutto, laddove siano soddisfatti alcuni criteri individuati dalla stessa Corte di Giustizia, non risultano in contrasto con le direttive sugli appalti pubblici. Questo significa che la cooperazione intercomunale, e più in generale tra autorità pubbliche, quale strumento di gestione diretta dei servizi

¹ V. art. 14, comma 27, lett. b) e lett. f) legge n. 122/2010 e s.m.i.

pubblici, non incontra limiti nella legislazione europea a tutela della concorrenza, ma che, al contrario, essa viene quasi incentivata quale “strumento proprio” per adempiere ai compiti di interesse pubblico.

Tali risultanze vanno poi coordinate con i principi di recente affermati dalla Corte Costituzionale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali. Con la sentenza n. 199 del 2012, la Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’intero articolo 4 del decreto legge n. 138/2011, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, travolgendo la normativa generale sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e riaprendo così il lungo e ininterrotto percorso di assestamento della materia. Si produce, in tal modo, un vuoto normativo che impone all’interprete un’opera di ricostruzione della disciplina applicabile sia per gli affidamenti in corso sia per quelli futuri.

In particolare, per quanto concerne gli affidamenti che potrebbero avvenire in questa fase transitoria, la normativa applicabile, in assenza di un nuovo intervento del legislatore, è costituita dalle norme e dai principi generali desumibili dall’applicazione diretta del diritto dell’Unione europea. Pertanto, in assenza di una normativa nazionale che tipizzi le formule gestionali adottabili, si può ipotizzare che al momento risultino consentite tutte le formule gestionali possibili, ivi comprese la gestione pubblica diretta.

Una volta riconosciuta la possibilità per gli enti pubblici di procedere alla gestione diretta dei servizi pubblici locali, senza limitazione alcuna dei modelli gestori utilizzabili, non si vede poi quali obiezioni

potrebbero essere sollevate a fronte della scelta da parte degli enti locali di ricorrere proprio alle convenzioni quale strumento per attuare tale gestione in proprio, con evidenti vantaggi sia sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica che della semplificazione dell'azione amministrativa.

Bibliografia

- Amorosino, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, Padova, 1984;
- Barone A., *Autonomie e modelli pattizi*, in *Nuove Autonomie*, 2008, fasc. 1-2, pp. 283-305;
- Bassi N., *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004;
- Benvenuti F., *Gli ordinamenti consortili e i loro sviluppi*, in Aa.Vv., *Coordinamento e collaborazione della vita degli Enti Locali*, Atti Varenna 17-20 settembre 1959, Milano 1961;
- Bilancia P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 1 agosto 2012, p.5.
- Bin R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, p. 370;
- Bracci E., *Le forme associative tra comuni*, in *La finanza locale*, 2003, fasc. 5;
- Bruti Liberati E., *Accordi pubblici*, in *Enc. Dir.*, agg. V, Milano, Giuffrè, 2001;
- Bruti Liberati E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, 1996;
- Buzzacchi C., *Il riordino delle comunità montane questione di altitudine o di contenimento della finanza pubblica*, in www.dirittiregionali.org;
- Buzzacchi C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003;
- Caia G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzaroli - G. Pericu - F.A. Roversi Monaco - F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi Editore, Bologna, 1998, p. 929 e ss.;
- Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, p. 129
- Caravita, *Gli accordi di programma*, in *Azienditalia*, fasc. n. 9 del 1990, p. 38 ss.
- Caringella F., *Gli accordi amministrativi*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, 2011;

- Carloni E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004;
- Carullo G., *Obbligo di esercizio “associato” delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro Amm.*, C.d.S. (II), fasc. 10, 2013, p. 35.
- Cassatella A., *Aboliamo le Province?* In www.federalismi.it, p.1 e ss;
- Cerulli Irelli V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, 2011;
- Cerulli Irelli V., Pinelli C., *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. Cerulli Irelli-C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Cerulli Irelli V., *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2010;
- Cirillo G.P., *I contratti e gli accordi delle amministrazioni pubbliche*, in [www. Giustizia-amministrativa.it](http://www.Giustizia-amministrativa.it);
- Civitarese Matteucci S., *Accordo di programma*, in *Enc. Dir.*, vol III agg., p. 13;
- Civitarese Matteucci S., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell’azione amministrativa*, Napoli, 2006, p.117 ss.
- Civitarese Matteucci S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell’attività amministrativa*, Torino, 1997;
- Civitarese Matteucci S., *L’autonomia istituzionale e normativa degli enti locali*, in *Le Regioni* 2002, pp. 461-462;
- Civitarese Matteucci S., *Le forme di cooperazione tra enti locali*, in L. Del Federico-L. Robotti (a cura di), *Le associazioni tra Comuni. Forme organizzative, finanziamento e regime tributario*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- Civitarese Matteucci S., *Un rilevante contributo del Consiglio di Stato per la ricostruzione della natura giuridica degli accordi di programma*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2001;
- Contieri A., *Accordo di programma e semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, pp. 595-601;
- Contieri A., *Il riesame del provvedimento amministrativo*, ES, Napoli, 1991, p.112 ss.

- Corpaci A., *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni* 2001, p. 1314;
- Corradino, *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, Padova 2007;
- Cugurra G., *Principio di legalità e amministrazione negoziata*, in *Il Foro Amministrativo CdS*, 2006, fasc. 11, pp. 3205-3212;
- D'Andrea C., *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in www.federalismi.it n. 20/2011;
- D'Atena A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2002, p. 308 e p. 309.
- De Martin G.C. -G. Meloni-F. Merloni, *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della legge n. 142/90*, Giuffrè, Milano, 1995;
- Dente B., *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli special districts all'italiana?*, in L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra gli enti territoriali*, Milano, 1992;
- Dugato M., *Servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, III, p. 2583 e ss.;
- Falcon G., *Convenzioni ed accordi amministrativi. I profili generali*, in *Enc. Giur. IX*, Roma, 1988;
- Falcon G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, p. 393 e ss.
- Falcon G., *Il decreto 112 ed il percorso istituzionale italiano (introduzione)*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- Falcon G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012;
- Falcon G., *Le convenzioni pubblicistiche-Ammissibilità e criteri*, Milano, 1984.
- Falcon G., *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, p. 1260
- Ferrara R., *Gli accordi di programma*, Cedam Padova, 1993;
- Ferrara R., *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Napoli, 1985;

- Ferrara R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in Dig. Disc. Pubbl., VIII, 1993;
- Ferrara R., *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in Dir. Amm., 1994, p. 378 ss.
- Follieri E., *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in Le Regioni 2003;
- Frangillo M., *Associazionismo fra Enti locali e territorio*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2007, fasc. 6, pp. 617-620;
- Gallo C.E., *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in Studi in onore di Vittorio Ottaviano, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993;
- Gardini G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in Istituzioni del federalismo, n. 3/2011;
- Garofoli-Ferrari, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni*, in Manuale di diritto amministrativo, Nel Diritto, 2010;
- Ghiribelli A., *Gli accordi tra p.a.: disciplina normativa e pronunce giurisprudenziali*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2009, fasc. 19-20, pp. 2204-2207;
- Giannini M.S., (Voce) *Atto amministrativo*, in Enc. Dir. IV, 1959;
- Giannini M.S., *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986;
- Giannini M.S., *Legge 142/90: una mezza riforma*, in Riv.trim. sc. Amm., 1992, 2;
- Greco G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003;
- Immorbidino, *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in Dir. Amm., 1997;
- La Torre G., *L'istituto dell'accordo di programma*, in L'Amministrazione italiana, 2010, fasc. 1, pp. 1-10;
- Ledda F., *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, 1962;
- Liguori F., *I servizi pubblici locali*, Napoli, 2007;
- Liguori F., *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, ES, 2009;

- Manfredi G., *Riordino delle Province e leggi – manifesto del 03/09/2012*, in giustamm.it, p.1 e ss.
- Mangiameli S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. Berti, G.C. De Martin, (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002, p. 183 ss.
- Mangiameli S., *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in Giur. Cost., 2005, p. 2122.
- Marrama-Iannotta-Pugliese, *Profili dell'autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Napoli, ES, II ed.;
- Massa M., *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it;
- Massa M., *Ricorsi delle Regioni contro la spending review: funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in www.dirittiregionali.org, 13 dicembre 2012;
- Massera A., *I contratti*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, II ed., Diritto amministrativo generale, Milano, Giuffrè, 2003;
- Masucci A., *Collaborazione fra Comuni e cooperazione per accordi: l'esperienza tedesca*, 1986;
- Masucci A., *L'accordo nell'azione amministrativa*, 1988;
- Masucci A., *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*. Napoli, 1988;
- Meloni G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss University Press, Roma, 2005;
- Meloni G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012;
- Merloni F., *Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali*, in *Le Regioni 2010*, p. 802
- Napoli C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino, 2011;
- Napolitano G., *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Cedam, Padova, 2001;

- Pastori G. - M. Renna, *La riforma della pubblica amministrazione “a Costituzione invariata”*: la legge n. 59 del 1997, in *Studium Iuris* 1998;
- Pastori G., *Accordo e organizzazione amministrativa*, in *L'accordo nell'azione amministrativa, Atti del Convegno Formez in Roma*, 1988;
- Pastori G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni* 1997;
- Pennacchietti C., *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in www.federalismi.it, n. 20/2013;
- Perfetti L.R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001;
- Pericu G., *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano. F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, III ed., Bologna, Monduzzi, 2001;
- Piperata G., *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2012;
- Pizzetti F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni* 2001, p. 1179;
- Pizzetti F., *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in www.astrid-online.it, 15 novembre 2007;
- Pizzuti S., *Accordi di programma*, in *L'Amministrazione italiana*, 2006, fasc. 5, pp. 672-677;
- Politi F., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012;
- Presutti E., *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1931;
- Pugliese F., *Fondamento e limiti della collaborazione fra enti territoriali*, in F. Pugliese, *Sull'amministrazione consensuale, Nuove regole nuova responsabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013;
- Rallo A., *Appunti in tema di rinegoziazione negli accordi sostitutivi di provvedimenti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1993, p. 298 ss.
- Renna M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. Renna-F. Saitta (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012;
- Rinaldi P.G., *L'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni dopo la spending review*, in

www.giustamm.it;

- Sabbioni P., *I servizi pubblici*, I, Milano, 2001;
- Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989;
- Sanviti G., *Convenzioni ed intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978;
- Sanviti G., *Coordinamento e collaborazione tra enti locali nella gestione dei servizi pubblici* in G. Caia (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 1995;
- Sciullo G., *Federalismo amministrativo* (ad vocem), in Dig. Disc. Pubbl., Agg., II, Utet, Torino, 2004;
- Sciullo G., *Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241: riflessioni sull'autonomia normativa locale*, in Foro Amm., 1990, p. 2201;
- Scoca F.G., *Accordi e semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, pp. 557-567;
- Scoca F.G., *I modelli organizzativi*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano. F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, III ed., Bologna, Monduzzi, 2001;
- Sorace D., *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: Prime considerazioni*, in *Annuario Associazione Professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2002, p. 26;
- Staiano S., *Il DDL Del Rio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in www.federalismi.it, 1/2014;
- Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992;
- Tondi Della Mura V., *La riforma delle Unioni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in www.federalismi.it, 2/2012;
- Torchia L., *Gli accordi di programma tra regioni ed enti locali*, in *Regione e governo locale*, 1990, p. 220 ss;
- Torchia L., *L'amministrazione per accordi*, in L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992;
- Tosi R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni 2001*, p. 1240;
- Travi A., *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le Regioni*, a. XIX, n.2, aprile 1991;

- Travi A., *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Diritto Amministrativo*, 1996;
- Tubertini C., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, In *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2012;
- Tubertini C., *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000;
- Valaguzza S., *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 935-436;
- Vandelli L., *Commento all'art. 30, cit.*, in L. Vandelli, E. Barusso, *Autonomie locali; disposizioni generali soggetti*, Rimini, 2004, p. 946.
- Vandelli L., *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, Treccani;
- Vandelli L., *I modelli associativi nei progetti di riforma del Governo locale*, in *Regione e Governo Locale*, n. 2/1982;
- Vandelli L., *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in L. Vandelli (a cura di), *Le forma associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992;
- Varone S., *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Villata R., *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano, 1999;
- Virga P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano 1968;
- Volpe C., *Servizi pubblici locali e liberalizzazioni. Dall'art. 23-bis al decreto legge "crescita": la produzione normativa non ha mai fine*, in www.giustamm.it, n. 7/2012;
- Volpe C., *La "nuova normativa" sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Dalle ceneri ad un nuovo effetto "Lazzaro"*, in www.giustamm.it, n.2/2014;
- Zanobini G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1958;

REGIONE PIEMONTE

Legge regionale 28 settembre 2012, n. 11.

Disposizioni organiche in materia di enti locali.

Capo I. NORME GENERALI

Art. 1.

(Principi generali)

1. La Regione, ai fini di semplificazione amministrativa e contenimento della spesa pubblica, persegue l'obiettivo di procedere al riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali del Piemonte. 2. La Regione, ente di legislazione, pianificazione e programmazione, individua negli enti territoriali costituzionali i destinatari delle funzioni che non necessitano di unitario esercizio a livello regionale.

3. La Regione, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, valorizza il ruolo del comune come primo destinatario delle funzioni e primo referente nell'erogazione dei servizi amministrativi ai cittadini, e della provincia come ente di gestione delle funzioni di area vasta.

4. La Regione dispone il riassetto dell'associazionismo intercomunale tenendo conto delle specificità dei territori montani e collinari. 5. La Regione disciplina la gestione associata della funzione socio assistenziale anche riconoscendo l'esperienza dei consorzi tra comuni, in coerenza con quanto previsto all'articolo 9 della legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento), nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1 bis del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

6. Nell'ottica di tale valorizzazione la Regione utilizza la regolamentazione della gestione associata e del superamento delle attuali comunità montane quale fase di avvio del procedimento di riassetto dei livelli di governo. A tale scopo la Regione sottopone a rivisitazione critica le esperienze associative esistenti, al fine di rendere più efficiente ed efficace il sistema delle autonomie locali del Piemonte.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. La Regione disciplina le misure di riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza comunale, al fine di ottemperare alle previsioni stabilite dalle normative statali vigenti in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali con l'obiettivo di incrementare la qualità delle prestazioni riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari.

2. In attuazione dei principi indicati al comma 1 la presente legge individua:

a) nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali;

b) il limite demografico minimo per lo svolgimento in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici;

c) le forme di esercizio associato di funzioni e di servizi comunali; d) i requisiti di aggregazione e le procedure di individuazione degli ambiti territoriali ottimali; e) le forme di incentivazione alle forme associative; f) le modalità e le forme di incentivazione alle fusioni di comuni; g) la trasformazione delle comunità montane in unioni montane di comuni; h) il procedimento di estinzione delle comunità montane; i) le norme relative al personale delle comunità montane.

Capo II. ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI E SERVIZI

Art. 3.

(Esercizio associato di funzioni e di servizi)

1. I comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente svolgono le funzioni ed i servizi mediante unioni di comuni o convenzioni. 2. Nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1 bis, del decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni nella legge 135/2012, le funzioni ed i servizi in materia socio assistenziale possono essere gestite mediante consorzi tra comuni.

3. Fermo restando quanto stabilito in materia di gestione associata obbligatoria, i comuni possono esercitare in forma associata le funzioni già conferite dalla Regione nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione. 4. Le leggi regionali di conferimento di funzioni ai comuni dispongono i casi di obbligo di gestione associata delle stesse.

Capo III. FORME DI ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI E DI SERVIZI

Art. 4.

(Unione di comuni)

1. L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi può essere svolto dai comuni attraverso unione di comuni, successivamente denominata unione, costituita secondo le modalità di seguito previste. 2. L'unione è ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. 3. L'unione ha durata determinata dallo statuto per un periodo non inferiore a dieci anni.

4. L'unione è dotata di potestà statutaria e regolamentare. 5. Lo statuto dell'unione è redatto sulla base di quanto previsto all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e prevede le modalità di coinvolgimento dei comuni associati e delle comunità locali, promuovendone la piena partecipazione alla formazione delle decisioni e alla valutazione dei risultati conseguiti. Lo statuto:

a) individua la sede;

b) individua le funzioni e i servizi svolti e le corrispondenti risorse umane, patrimoniali e finanziarie;

c) prevede che il trasferimento delle funzioni in capo all'unione garantisca il trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie allo svolgimento delle stesse garantendo i livelli occupazionali;

d) determina gli organi di governo, le loro competenze, le modalità per la loro costituzione e funzionamento, garantendo la rappresentatività di tutti i comuni aderenti;

e) prevede che il consiglio sia composto garantendo la presenza di un rappresentante per ogni comune aderente;

f) prevede che il numero dei componenti dell'organo esecutivo non superi il numero dei componenti previsto per l'organo esecutivo dei comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione;

g) disciplina i casi e le modalità di scioglimento dell'unione e di recesso da parte dei comuni partecipanti ed i conseguenti adempimenti, in modo da garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e la salvaguardia dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente.

6. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Art. 5.

(Convenzione)

1. L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi può essere svolto dai comuni anche attraverso la stipulazione di una convenzione, nel rispetto dei requisiti di aggregazione di cui all'articolo 7. 2. I comuni appartenenti ad un'unione in base all'articolo 4 possono gestire alcune delle funzioni fondamentali attraverso lo strumento della convenzione se l'esercizio avviene all'interno dello stesso ambito territoriale, con la possibilità di estensione dello stesso agli ambiti territoriali confinanti.

3. La convenzione, fermo restando il rispetto dei principi stabiliti dall'ordinamento statale, prevede: a) il fine e la durata, che non può essere inferiore a tre anni; b) le funzioni ed i servizi oggetto dell'esercizio associato nonché le modalità di svolgimento

delle stesse; c) le modalità di consultazione degli enti contraenti; d) i rapporti finanziari tra gli enti contraenti; e) la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni a favore di uno dei comuni partecipanti

e la relativa previsione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'attività; f) gli obblighi e le garanzie degli enti contraenti; g) i casi di recesso e le conseguenti obbligazioni cui resta vincolato l'ente recedente.

Capo IV. AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E LIMITI MINIMI DEMOGRAFICI

Art. 6.

(Aree territoriali omogenee)

1. La Regione, ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione, individua le seguenti aree territoriali omogenee, alle quali appartengono i comuni del Piemonte:

a) area montana; b) area collinare; c) area di pianura.

2. Ai soli fini dell'individuazione delle aree territoriali omogenee per la gestione associata, i comuni sono classificati come montani, collinari o di pianura sulla base della ripartizione del territorio in zone omogenee di montagna, collina e pianura di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n. 826-6658 del 12 maggio 1988 (Classificazione e ripartizione del territorio regionale fra montagna, collina e pianura), fermo restando che vanno considerati come appartenenti all'area montana tutti i comuni ricompresi nelle comunità montane.

3. La classificazione di cui al comma 2 è efficace fino ad una nuova classificazione realizzata con deliberazione del Consiglio regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

Art. 7.

(Requisiti di aggregazione)

1. I comuni formulano le proposte di aggregazione di cui al comma 1 dell'articolo 3 nel complessivo rispetto dei criteri di seguito indicati:

a) appartenenza alla medesima area territoriale omogenea;

b) rispetto dei limiti demografici minimi di seguito indicati, dedotti dai dati dell'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) relativi al penultimo anno precedente a quello di formulazione delle proposte:

1) area montana: tremila abitanti; 2) area collinare: tremila abitanti; 3) area di pianura: cinquemila abitanti.

2. Il limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata della funzione sociale, fermo restando il rispetto degli obiettivi del Piano socio-sanitario, è di quarantamila abitanti. 3. I livelli demografici minimi di cui al comma 2 possono essere conseguiti anche attraverso la stipula di apposita convenzione di forme associative di minori dimensioni.

4. La Regione concede deroghe ai criteri di cui ai commi 1 e 2, con le modalità di cui all'articolo 8, su richiesta motivata dei comuni proponenti. 5. La proposta di aggregazione costituita da comuni appartenenti a diverse aree territoriali omogenee è

considerata rispettivamente di montagna, di collina o di pianura in relazione all'area territoriale in cui risiede il maggior numero di abitanti dei comuniponenti.

6. Ulteriori criteri, a completamento o in deroga a quelli previsti nei precedenti commi, possono essere stabiliti da specifiche leggi regionali di riordino di funzioni.

Art. 8.

(Procedimento di individuazione degli ambiti territoriali ottimali)

1. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i comuni interessati presentano alla Regione le proposte di aggregazione nel rispetto dei requisiti indicati. 2. I comuni, nelle proposte di aggregazione, indicano le forme prescelte per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, le funzioni ed i servizi esercitati in forma associata ed i risultati previsti in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

3. Le proposte di aggregazione rispondenti ai requisiti richiesti sono considerate ambiti territoriali ottimali. 4. La Giunta regionale valuta la compatibilità delle proposte di aggregazione non rispondenti ai requisiti richiesti con il quadro generale delle forme associative esistenti o da costituire, per la concessione delle deroghe di cui all'articolo 7, al fine di favorire il progressivo raggiungimento dell'ambito ottimale di gestione associata.

5. Al fine di favorire il raggiungimento dell'ambito ottimale di gestione associata e di assicurare l'appartenenza ad una forma associativa dei comuni obbligati all'esercizio associato non ricompresi in alcuna proposta aggregativa, la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, può richiedere modifiche alle proposte aggregative presentate.

6. Se i comuni interessati non presentano alla Giunta regionale, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, la modifica della proposta aggregativa, la Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali e della commissione consiliare competente, provvede all'inserimento dei comuni di cui al comma 5, nell'ambito della proposta aggregativa maggiormente rispondente ai requisiti di cui all'articolo 7.

7. L'inserimento dei comuni nella proposta aggregativa secondo le modalità di cui al comma 6, ha efficacia cogente per tutti i comuni interessati e per l'aggregazione di appartenenza individuata.

8. La Giunta regionale, acquisite e valutate le proposte di aggregazione da parte dei comuni, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali e informata la commissione consiliare competente, adotta la Carta delle forme associative del Piemonte che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale.

9. La Giunta regionale aggiorna la Carta delle forme associative del Piemonte con cadenza almeno triennale sulla base delle proposte pervenute nel rispetto, in quanto compatibili, delle procedure di cui alla presente legge.

Capo V. SUPPORTO ALL'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI

Art. 9.

(Supporto economico per la gestione associata)

1. La Regione destina annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento e nei limiti delle disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale. 2. I contributi regionali sono erogati alle forme associative che rispettano i requisiti di aggregazione di cui agli articoli 7 e 8 o che sono già inserite nella Carta delle forme associative del Piemonte.

3. La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione dei contributi annuali, i destinatari degli stessi, l'entità e le modalità di concessione, nel rispetto di quanto previsto al comma 2. 4. La Regione, al fine di favorire l'esercizio associato di funzioni anche da parte dei comuni non obbligati in base alla normativa statale, nelle misure di sostegno di cui al presente articolo, considera prioritariamente i progetti di unione o convenzione fra comuni superiori e inferiori a 5000 abitanti.

5. La Giunta regionale può prevedere l'assegnazione di appositi contributi per l'elaborazione di specifici progetti di nuove forme di gestione associata o di riorganizzazione delle esistenti.

Art. 10.

(Supporto tecnico-organizzativo)

1. La Regione promuove ogni attività volta a fornire ai comuni del Piemonte apposita assistenza giuridico amministrativa e tecnica alle forme associative, nonché interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata.

Capo VI. FUSIONE DI COMUNI

Art. 11.

(Fusione di comuni)

1. La fusione di comuni e la conseguente istituzione di un nuovo comune sono disciplinate dagli articoli 3 e 5 della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali). 2. Su richiesta dei comuni interessati alla fusione, deliberata dalla maggioranza dei consiglieri assegnati ai rispettivi consigli, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune.

3. La Regione destina, nei limiti delle disponibilità di bilancio, incentivi finanziari al comune istituito mediante fusione di due o più comuni contigui, da adibire anche ad iniziative a favore della comunità locale.

4. La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione degli incentivi finanziari, che sono assegnati in relazione alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei comuni fusi ed al loro numero.

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

Capo VII. NORME RELATIVE ALLE COMUNITÀ MONTANE

Art. 12.

(Unioni montane di comuni)

1. L'assemblea dei sindaci di ciascuna delle attuali comunità montane, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con deliberazione assunta a maggioranza può chiedere alla Regione che l'ambito territoriale della comunità montana sia individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più unioni montane di comuni.

2. Il Presidente dell'assemblea dei sindaci notifica la richiesta di cui al comma 1 ai singoli comuni entro il termine perentorio di quindici giorni dalla data di adozione della deliberazione dell'assemblea. 3. Entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla notifica di cui al comma 2, i comuni recepiscono o rigettano la proposta di cui al comma 1 e trasmettono il relativo provvedimento contestualmente alla Regione ed al Presidente dell'assemblea dei sindaci.

4. Se l'assenso per la costituzione di una sola unione montana si perfeziona per la totalità dei comuni dell'ambito territoriale della comunità montana, l'ambito ottimale dell'unione montana di comuni coincide con l'ambito territoriale della comunità montana. 5. Se l'assenso per la costituzione di più unioni montane si perfeziona per la totalità dei comuni dell'ambito territoriale della comunità montana, l'ambito ottimale delle unioni montane di comuni coincide con le proposte presentate.

6. Se l'assenso si perfeziona per la maggioranza dei comuni dell'ambito territoriale della comunità montana, l'ambito ottimale dell'unione o delle unioni montane di comuni coincide con l'ambito dei soli comuni aderenti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 8. 7. I comuni, nei casi di cui ai commi 4, 5 e 6 approvano lo statuto dell'unione e dispongono il trasferimento in capo alla stessa delle funzioni e dei servizi da gestire in forma associata.

8. La Giunta regionale, nei casi di cui ai commi 4, 5 e 6 sancisce l'istituzione dell'unione montana di comuni, a cui si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4. 9. Nel caso di cui al comma 4 l'unione montana di comuni, dalla data di istituzione, succede nei rapporti giuridici attivi e passivi della comunità montana preesistente senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione.

10. Nei casi di cui ai commi 5 e 6 le unioni montane di comuni succedono nei beni e nei rapporti attivi e passivi della comunità preesistente secondo il piano di riparto determinato con le modalità di cui all'articolo 15, commi 5, 6 e 7. 11. Alle unioni montane di comuni costituite in virtù dei commi 5 e 6 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8.

Art. 13.

(Funzioni delle forme associative montane)

1. L'unione montana di comuni può esercitare, in qualità di agenzia di sviluppo attraverso l'attribuzione di apposita delega a un assessore della giunta dell'unione montana di comuni, le specifiche competenze di tutela e promozione della montagna attribuite in attuazione delle

disposizioni di cui all'articolo 44, comma secondo, della Costituzione e della normativa in favore dei territori montani. 2. Con il provvedimento di cui all'articolo 17 sono attribuite ai comuni facenti parte delle comunità montane preesistenti le funzioni relative alle politiche di sviluppo economico e del sistema di servizi, da esercitare obbligatoriamente in forma associata in un ambito territoriale corrispondente ai confini delle preesistenti comunità montane o loro scomposizioni in aree omogenee.

3. I comuni facenti parte delle comunità montane preesistenti gestiscono in forma associata: a) le funzioni relative agli interventi speciali per la montagna; b) le funzioni ed i servizi propri dei comuni ad essi attribuiti per delega; c) le funzioni già attribuite alle comunità montane preesistenti e conferite ai comuni nel rispetto

delle disposizioni di cui all'articolo 17.

Art. 14.

(Superamento delle comunità montane)

1. Il Presidente della Giunta regionale, decorso il termine perentorio di cui al comma 3 dell'articolo 12 e, ad esclusione dei casi di cui al comma 4 dello stesso articolo, dispone con proprio decreto la nomina di un commissario per ciascuna comunità montana. 2. Con il provvedimento di cui al comma 1 è dichiarata la decadenza degli organi della comunità montana, dei quali il commissario assume ogni potere.

3. Nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 12, la decadenza degli organi della comunità montana avviene automaticamente dalla data di istituzione dell'unione montana di comuni.

Art. 15.

(Nomina del commissario e procedure di liquidazione)

1. Il decreto del Presidente della Giunta regionale di nomina del commissario ne determina il relativo compenso. 2. I commissari svolgono la loro attività nel rispetto dei principi previsti dall'ordinamento in materia di enti locali. In particolare:

a) garantiscono il regolare espletamento delle funzioni proprie, delegate e trasferite con riferimento all'ordinaria amministrazione;

b) assicurano la continuità nella gestione in forma associata dei servizi di competenza comunale, fino a nuova determinazione dei comuni interessati;

c) adottano, limitatamente alle attività pendenti, provvedimenti di straordinaria amministrazione, previo nulla osta della Giunta regionale;

d) esercitano ogni potere finalizzato alla liquidazione della comunità montana adottando gli atti amministrativi necessari a garantire la prosecuzione dell'attività fino alla chiusura della procedura di liquidazione;

e) provvedono all'approvazione dei documenti contabili, evidenziando l'eventuale disavanzo; f) accertano la situazione patrimoniale, finanziaria e gestionale; g) effettuano una puntuale ricognizione delle professionalità in servizio presso gli enti anche al

fine di individuare le risorse umane necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni oggetto di conferimento;

h) accertano i procedimenti amministrativi in corso;

i) accertano le liti pendenti e accantonano, ove possibile, le risorse necessarie per far fronte agli oneri conseguenti. 3. I commissari, per lo svolgimento dell'incarico, si avvalgono dei dipendenti della comunità montana, della sede e di ogni altro locale disponibile, delle strumentazioni e degli arredi necessari. 4. Le spese afferenti all'attività dei commissari sono a carico della liquidazione. 5. Entro il termine perentorio di novanta giorni dal conferimento dell'incarico i commissari trasmettono al Presidente della Giunta regionale dettagliata relazione avente ad oggetto il quadro

generale della situazione patrimoniale e finanziaria, delle risorse finanziarie e strumentali della comunità montana, proponendo un'ipotesi di liquidazione e di riparto da cui emergano attività e passività eventualmente residue. 6. La Giunta regionale, acquisite le relazioni dei commissari, può dettare specifiche disposizioni inerenti la liquidazione o autorizzarne l'ulteriore corso.

7. Entro il termine perentorio di trenta giorni dal provvedimento di cui al comma 6 i commissari adottano, con propri decreti, ogni atto finalizzato alla sua attuazione. I decreti commissariali costituiscono titolo per le trascrizioni, le volture catastali e ogni adempimento necessario alla liquidazione o alla successione.

8. Alla chiusura delle procedure di liquidazione, i commissari approvano un conto consuntivo straordinario e lo trasmettono alla Regione. 9. Le procedure di liquidazione si concludono entro centottanta giorni dall'approvazione del provvedimento di cui al comma 6. Trascorso tale termine, qualora la procedura di liquidazione non sia conclusa, il commissario decade e la Regione nomina un liquidatore regionale.

Art. 16.

(Estinzione delle comunità montane)

1. Al termine della procedura di liquidazione, il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto, dichiara estinta la comunità montana. 2. Il Presidente della Giunta regionale può adottare ogni atto necessario alla liquidazione della comunità montana e alla successione nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'ente estinto.

Art. 17.

(Trasferimento di funzioni delle preesistenti comunità montane)

1. La Regione, entro centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto di cui all'articolo 14, previo parere del CAL, provvede al conferimento delle funzioni amministrative già attribuite alle comunità montane e al riordino delle relative funzioni proprie, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, alle province o ai comuni.

2. Il provvedimento di riordino di cui al comma 1 stabilisce l'obbligo di gestione associata delle funzioni conferite ai comuni. 3. Con successivo provvedimento la Giunta regionale individua le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire agli enti titolari delle funzioni conferite facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato vigenti alla data del 1 gennaio 2012.

4. Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, la Giunta regionale definisce le modalità di coordinamento tra le disposizioni contenute in atti, bandi e provvedimenti di sua competenza nelle materie di settore e l'assetto istituzionale del territorio risultante dall'attuazione degli articoli 12 e 14.

Art. 18.

(Norme in materia di personale delle preesistenti comunità montane)

1. La Regione e i suoi enti strumentali, dipendenti e ausiliari, in relazione ai rispettivi piani occupazionali, ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato delle sopresse comunità montane, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2. Ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato è assicurata la continuità nel rapporto di lavoro fino alla scadenza prevista dallo stesso. 3. La Regione favorisce la copertura dei posti vacanti degli organici di altri enti locali o di enti pubblici non economici con il personale proveniente dalle preesistenti comunità montane

prevedendo forme di incentivazione finanziaria per dieci esercizi finanziari, nella misura del settanta per cento per i primi tre anni, del sessanta per cento per il quarto anno, del cinquanta per cento per il quinto anno, del quaranta per cento per il sesto anno, del trenta per cento per il settimo, ottavo e nono anno e del venti per cento per il decimo anno.

4. La Regione si fa carico della formazione del personale proveniente dalle comunità montane estinte ai fini della riqualificazione conseguente alla mobilità, anche attraverso modalità di apprendimento e sviluppo delle competenze. 5. Il provvedimento di conferimento delle funzioni proprie delle sopresse comunità montane di cui all'articolo 16 prevede il trasferimento del relativo personale e delle conseguenti risorse finanziarie, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato vigenti alla data del 1 gennaio 2012.

6. Il personale trasferito dalle comunità montane preesistenti ad altro ente nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge mantiene l'inquadramento giuridico ed economico e l'anzianità di servizio maturati al momento del trasferimento. 7. I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle preesistenti comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007) e dell'articolo 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane.

8. I processi di mobilità del personale delle preesistenti comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane.

9. Al personale delle comunità montane sopresse può essere proposta, nel rispetto della normativa vigente, senza aumentare la relativa spesa, la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro riconoscendo un'indennità supplementare quantificata fino ad un massimo di ventiquattro mensilità. 10. La Giunta regionale definisce i criteri per l'accesso al beneficio, le modalità di risoluzione del rapporto di lavoro ed il periodo di applicazione dell'istituto nonché i criteri di corresponsione dell'indennità supplementare, previa attuazione delle relazioni sindacali con le rappresentanze sindacali delle sopresse comunità montane.

Capo VIII. MODIFICHE DI NORME

Art. 19.

(Sostituzione dell'articolo 50 della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16)

1. L'articolo 50 della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16 (Testo unico delle leggi sulla montagna) è sostituito dal seguente: "Art. 50. (Fondo regionale per la montagna) 1. Per lo svolgimento delle funzioni delle forme associative montane è istituito un fondo regionale, denominato Fondo regionale per la montagna, alla cui copertura finanziaria si provvede attraverso:

a) una quota di quanto accertato dalla Regione a titolo di IRAP nell'esercizio precedente all'imposta versata dalle imprese presenti nei comuni appartenenti alle preesistenti comunità montane;

b) una quota dei proventi del diritto di escavazione per esercenti di cave e di miniere, rideterminando le percentuali delle

tariffe del diritto di escavazione stabilite dall'articolo 6 della legge regionale 21 aprile 2006, n. 14 (Legge finanziaria per l'anno 2006);

c) una quota dei proventi derivanti dai canoni per l'uso delle acque pubbliche;

d) una quota dei proventi derivanti dai canoni di concessione delle acque minerali e di sorgente destinate all'imbottigliamento;

e) una quota di quanto accertato dalla Regione a titolo di addizionale sul consumo di gas metano nell'esercizio precedente.".

Art. 20. *(Sostituzione dell'articolo 51 della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16)* 1. L'articolo 51 della l.r. 16/1999 è sostituito dal seguente: "Art. 51. (Utilizzo del Fondo regionale per la montagna) 1. Le risorse costituenti il Fondo regionale per la montagna sono ripartite:

a) in proporzione a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 50; b) in proporzione diretta alla popolazione residente nella zona montana con riferimento ai dati del penultimo anno precedente; c) in proporzione diretta alla superficie delle zone montane; d) secondo criteri premianti la montanità dei singoli comuni. 2. Una quota non superiore al dieci per cento è destinata ad azioni di iniziativa della Giunta regionale, anche a carattere straordinario, mediante spese e contributi ad enti e privati. 3. Il programma delle iniziative di cui al comma 2 è approvato dalla Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente.".

Capo IX. DISPOSIZIONI FINALI E ABROGAZIONE DI NORME

Art. 21.

(Disposizioni finali)

1. La Regione, nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 1, entro trecentosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, previo parere del CAL, provvede al riordino del conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali sulla base del principio della titolarità dell'esercizio della funzione conferita in capo ad un unico ente.

2. Con successivo ulteriore provvedimento, la Regione definisce le modalità attuative per l'utilizzo del Fondo regionale per la montagna, previsto dagli articoli 50 e 51 della l.r. 16/1999, come modificati dalla presente legge.

Art. 22.

(Abrogazione di norme)

1. A far data dall'entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme contrarie o incompatibili con la medesima. 2. Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:

a) gli articoli 10 e 11 della legge regionale 51/1992;

b) tutti gli articoli della legge regionale 16/1999, ad eccezione degli articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 50 e 51;

c) la legge regionale 28 febbraio 2000, n. 16 (Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei territori e dell'economia collinare);

d) gli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59);

e) la legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3 (Incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni);

f) la legge regionale 29 giugno 2007, n. 15 (Misure a sostegno dei piccoli comuni del Piemonte);

g) la legge regionale 1° luglio 2008, n. 19 (Disposizioni modificative della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16 “Testo unico delle leggi sulla montagna”), ad eccezione dell’articolo 29;

h) l'articolo 10 della legge regionale 26 marzo 2009, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 “Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo” e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 “Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali”).

3. La data di decorrenza delle abrogazioni di cui al comma 2, lettere b) e g) è determinata al 31 dicembre 2012, o alla diversa data individuata con la legge di riordino della normativa regionale per la valorizzazione, la tutela e lo sviluppo delle zone montane.

Capo X. DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Art. 23.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione della presente legge nello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2012, agli oneri per la gestione associata di funzioni e servizi comunali previsti al Capo V si provvede con le risorse finanziarie iscritte nell'ambito dell'unità previsionale di base (UPB) DB05011 e agli oneri derivanti dalla trasformazione delle Comunità montane previsti ai Capì VI e VII si provvede con le risorse finanziarie iscritte nell'ambito della UPB DB14191.

2. Agli oneri di cui al comma 1, per il biennio 2013-2014, si provvede con le risorse finanziarie individuate secondo le modalità previste dall' articolo 8 della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) e dall' articolo 30 della legge regionale 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003).

Capo XI. DICHIARAZIONE D'URGENZA

Art. 24.

(Dichiarazione d'urgenza)

1. La presente legge è dichiarata urgente, ai sensi dell'articolo 47 dello Statuto, ed entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Piemonte.

Data a Torino, addì 28 settembre 2012

p. Roberto Cota Il Vicepresidente Ugo Cavallera

REGIONE TOSCANA

Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68

PREAMBOLO

Il Consiglio regionale

Visto l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione;

Visto l'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione;

Visti l'articolo 4, comma 1, lettera v), e gli articoli 62, 64 e 66 dello Statuto;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

Visto il decreto- legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189;

Visto l'articolo 14, commi da 25 a 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

Vista la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge di stabilità 2011");

Visto l'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

Vista la legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali);

Vista la legge regionale 3 aprile 2006, n. 12 (Norme in materia di polizia comunale e provinciale);

Vista la legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza);

Visto il parere favorevole, con una condizione e raccomandazioni, espresso dal Consiglio delle autonomie locali nella seduta del 2 novembre 2011;

Considerato quanto segue:

1. In attuazione delle disposizioni nazionali sopra richiamate in materia di comunità montane e unioni di comuni, si deve procedere a riordinare la normativa regionale di settore avviando, al tempo stesso, un più ampio percorso di riforma complessiva dell'ordinamento locale, volto ad accrescerne l'efficienza ed a ridurne i costi di funzionamento;
2. Tale percorso, che deve necessariamente avvenire nel quadro della riforma nazionale dell'ordinamento locale, ancora in corso di definizione, può comunque prendere le mosse, per quanto attiene alla Toscana, dalla presente legge e dalle indicazioni, in essa espresse, sulla collaborazione istituzionale tra Regione ed enti locali;
3. La Regione Toscana, nel perseguire i principi della massima collaborazione istituzionale tra la Regione stessa e gli enti locali e del rafforzamento della partecipazione di questi ultimi alle decisioni che riguardano le comunità locali, individua alcune sedi privilegiate di confronto istituzionale;
4. In particolare, si prevede l'istituzione di un'apposita commissione congiunta tra il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali (CAL), a cui viene attribuito il compito di elaborare, sulla base degli approfondimenti necessari e nelle more della definizione del quadro normativo nazionale, proposte per il riordino dell'ordinamento regionale degli enti locali e per l'individuazione dei principi, delle norme e delle politiche della cooperazione tra la Regione e gli enti locali stessi.

Con l'istituzione della commissione congiunta si mira a valorizzare il ruolo del CAL quale organo di rappresentanza del sistema delle autonomie locali della Toscana;

5. Si attribuisce, inoltre, rango legislativo al tavolo di concertazione istituzionale tra la Giunta regionale e le associazioni degli enti locali, finora operante sulla base di un protocollo d'intesa, la cui attività dovrà svolgersi nel rispetto degli articoli 46 e 48 dello Statuto regionale e del ruolo che lo Statuto regionale assegna al CAL;

6. S'individuano le principali aggregazioni di livello intercomunale nell'ambito delle quali possa svolgersi una più intensa cooperazione degli enti locali, e si prefigura il ruolo dei comuni per l'attivazione di servizi di sportello ai cittadini e alle imprese e per mantenere e diffondere i servizi di prossimità, pubblici e privati, nel territorio;

7. Si stabiliscono i principi generali della cooperazione finanziaria tra la Regione e gli enti locali, si prevede l'istituzione del sistema informativo sulla finanza degli enti locali e del sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio, oltre a dettare la nuova disciplina del patto di stabilità territoriale. Si ricollocano, inoltre, in una sede normativa unitaria, alcune norme relative alla partecipazione degli enti locali all'accertamento di tributi regionali e si stabiliscono misure di sostegno agli enti locali che procedono all'estinzione dei debiti;

8. Si dà attuazione alle norme del decreto- legge 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei comuni;

9. Per dare piena attuazione a tali norme statali, che dispongono sull'esercizio associato obbligatorio, mediante convenzione o unione, delle funzioni fondamentali dei comuni, si dettano anzitutto norme integrative su dette forme associative, nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'articolo 117 della Costituzione e degli orientamenti assunti dalla Corte costituzionale circa il carattere tassativo delle materie indicate dalla lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 stesso le norme integrative regionali sono comunque dettate nell'ambito dei principi del d.lgs. 267/2000 (TUEL);

10. La disciplina delle unioni è dettata in legge con disposizioni in gran parte cogenti nei confronti degli statuti dell'unione, in alcuni casi cedevoli, in altre integrative nei confronti di quest'ultimi. Esse hanno l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento di un soggetto che è destinato ad assolvere ad un ruolo nuovo e di grande rilievo per i comuni di minore dimensione demografica obbligati dalla legge dello Stato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. L'unione deve perciò essere dotata di organi che siano in grado di costruire un indirizzo politico-amministrativo unitario e deve funzionare con continuità, adeguando la composizione dei propri organi al mutare degli organi dei comuni che la costituiscono;

11. Per la composizione dei consigli dell'unione, i criteri individuati dalla legge fanno riferimento ai limiti disposti dall'articolo 37 del TUEL in combinato con quanto affermato dal Consiglio di Stato (parere n. 1506/2003, sezione I, 29.1.2003) sulla prevalenza del principio di rappresentanza delle minoranze rispetto alla necessità di limitazione numerica della rappresentanza stessa;

12. Si dispone pertanto che, in via ordinaria, per ogni singolo comune siano presenti, oltre al sindaco, due rappresentanti, uno di maggioranza ed uno di minoranza, prevedendo poi che i comuni più grandi, con popolazione superiore a 10.000 abitanti abbiano diritto ad esprimere un numero maggiore di rappresentanti e cioè quattro e che un eventuale ulteriore incremento di alcune unità possa prodursi, al fine di garantire una più ampia rappresentanza delle minoranze, comunque fino al limite massimo previsto dal TUEL;

13. Si favorisce la presenza, nel consiglio dell'unione, di consiglieri di entrambi i generi, con la disposizione di legge secondo la quale gli statuti devono prevedere norme atte ad assicurare la rappresentanza di genere e con lo stabilire lo scioglimento di diritto del consiglio nel caso in cui lo stesso risulti composto da soggetti di un unico genere;

14. Al fine di consentire ai comuni obbligati all'esercizio associato, mediante convenzione o unione, di adempiere a tale obbligo, la legge dà compiuta attuazione alle norme dell'articolo 14, commi da 26 a 30, del decreto-legge 78/2010, prevedendo l'identificazione di 37 ambiti di dimensione territoriale adeguata, nei quali sono compresi tutti i 90 comuni tenuti a detto esercizio, identificati sulla base delle soglie di popolazione definite dalle norme statali, nonché, per favorire i processi di unità dell'amministrazione, anche comuni non obbligati all'esercizio associato;

15. Poiché la disciplina statale delle funzioni fondamentali è ancora in corso di completamento, con riguardo all'esatta identificazione del contenuto delle funzioni medesime, ed è necessariamente destinata ad essere integrata dalle discipline di

settore, statali e regionali, è opportuno che, nel frattempo, vi siano indicazioni utili a consentire l'adempimento dei comuni. A tal fine, e per assicurare che il processo in corso si svolga in modo ordinato, la legge richiama in gran parte il contenuto del Decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194 (Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), a cui l'articolo 21, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) fa riferimento, e consente, nel periodo transitorio, l'esercizio associato di dette funzioni secondo quanto emerge dagli atti regionali che fino a oggi hanno regolato l'esercizio associato volontario;

16. Si disciplinano gli adempimenti della Regione e dei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti relativi all'istituzione delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 16 del decreto- legge 138/2011 convertito dalla legge 148/2011 per l'esercizio obbligatorio, in forma associata, di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici di cui sono titolari; si dettano norme, in particolare, sulla la proposta di aggregazione territoriale da parte dei comuni interessati e l'eventuale definizione, in alternativa, da parte della Giunta regionale, dell'aggregazione stessa;

17. Si favoriscono processi aggregativi, anche attraverso l'incentivazione all'istituzione delle stesse unioni di comuni, che possano portare nel tempo a fusioni. E' stabilito, perciò, il principio che la Regione promuove i processi di fusione, in particolare dei comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno alle fusioni, di disciplina degli effetti della fusione, di impegni specifici per raggiungere intese e promuovere le leggi di fusione;

18. Le comunità montane non sono individuate dallo Stato tra gli enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali. Se ne prevede pertanto l'estinzione. La disciplina dello scioglimento e dell'estinzione delle comunità montane sostanzialmente recupera e migliora (soprattutto per gli effetti successori) le norme della legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle comunità montane). L'estinzione, perciò, avverrà anzitutto a seguito della trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni, seguendo il sistema già vigente, come modificato dalla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) che comporta la successione dell'unione alla comunità montana estinta e l'esercizio delle funzioni regionali che risultano conferite alla comunità al momento dell'estinzione su tutto il territorio della comunità montana estinta. È necessario, pertanto, stabilire un termine entro il quale procedere alla trasformazione. Se alla trasformazione non si procederà nel termine, è previsto che alla comunità montana succeda la provincia, fermo restando il successivo riordino di tale ente ai sensi del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici), in relazione ai rapporti conseguenti all'esercizio delle funzioni in materia di forestazione, interventi di difesa del suolo, progetti finanziati con le risorse del fondo per la montagna o con risorse dell'Unione Europea; per le funzioni di bonifica è prevista una successione in via transitoria; per tutti gli altri rapporti, è previsto che succedano i comuni. Sono altresì individuati gli obblighi dei comuni complessivamente interessati alla successione. Quanto al personale, occorre confermare il principio del trasferimento in relazione alle funzioni trasferite, garantendo i rapporti di lavoro in corso e individuando la provincia quale ente cui viene trasferito anche il personale che in questi anni ha supportato la generalità delle funzioni conferite alla comunità montana. Tutto ciò, al fine di completare, per quanto possibile, il processo di estinzione entro il 2011, in modo da facilitare l'allineamento degli adempimenti finanziari degli enti interessati;

19. Per esigenze di coordinamento e di allineamento della disciplina regionale in materie connesse, si rende necessario riprodurre nella legge, semplificandola, la disciplina della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio) sui piccoli comuni, sull'indicatore del disagio, sugli interventi regionali di sostegno;

20. Per le medesime finalità e, dovendosi provvedere all'abrogazione della l.r. 37/2008, occorre comunque confermare le norme sui territori montani e introdurre una nuova disciplina, incentrata sul fondo della montagna e sullo strumento negoziale, il patto per la montagna, destinato a darvi attuazione;

21. In coerenza con la legge 42/2009, la Regione intende prevedere misure di premialità per le unioni di comuni. Una disciplina specifica è dedicata, in questo quadro, al sostegno ai servizi di prossimità;

22. Nel confermare l'assegnazione delle risorse regionali per le funzioni conferite, è necessario prevedere criteri per il trasferimento del personale e delle relative risorse, quando tutte o parte di dette funzioni siano assegnate ad altro ente locale ed altre disposizioni di rilievo finanziario. In questo quadro, è altresì opportuno dettare la disciplina di principio e programmatica per l'attuazione del federalismo fiscale;

23. Si stabilisce la costante informazione del Consiglio regionale, attraverso specifiche relazioni della Giunta di cui agli artt.108- 110, su tutti i fondamentali passaggi del percorso di riforma dei processi associativi e politiche per le aree disagiate;

24. Con disposizioni transitorie, occorre assicurare il passaggio dalla disciplina delle leggi abrogate a quella attuale, salvaguardando i procedimenti amministrativi in corso, anche di carattere finanziario. In tale contesto, di particolare rilievo è l'articolo 113. È altresì necessario stabilire termini per l'adeguamento degli statuti delle unioni alla disciplina della presente legge o a sue modifiche;

25. E' altresì necessario differire l'efficacia di alcune disposizioni e prevedere che alcune disposizioni di legge abrogate continuino ad essere applicate per l'anno 2011; in tal senso dispone l'articolo 112 della presente legge, per il fondo della montagna, per i contributi ai piccoli comuni in situazione di maggior disagio, per i provvedimenti di attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni) per i requisiti per la concessione dei contributi degli articoli 82 e 90. E' altresì previsto che il controllo della Regione sui bilanci delle unioni decorra dal 2013;

26. Nell'articolo 113 sono infine dettate disposizioni per i procedimenti in corso che hanno comportato la nomina di commissari ai sensi degli articoli 9, 15 e 17 della l.r. 37/2008, ovvero ai sensi dell'articolo 141, commi 7 e 8, del TUEL; per dette attività commissariali sono previste disposizioni di raccordo, con salvezza degli atti adottati, nel caso di procedimento finalizzato all'estinzione dell'ente, per ragioni di uniformità di trattamento e al procedimento in corso non concluso si applicano le norme sopravvenute con la presente legge, sia per l'adeguamento del procedimento sia per gli effetti dell'estinzione;

27. Deve provvedersi, in relazione alle norme sulla cooperazione finanziaria, ad apportare conseguenti modifiche alle leggi regionali n. 12/2006 e n. 54/2009, nonché, in relazione all' estinzione delle comunità montane, alla modifica della l.r. 36/2000 sulla composizione del CAL;

28. Nel costante perseguimento delle finalità di semplificazione e di razionalizzazione dell'ordinamento regionale si dispone l'abrogazione delle leggi regionali o di singole norme delle stesse in relazione alle quali la presente legge provvede a dettare una disciplina sostitutiva o ad acquisirne il contenuto;

29. La presente legge tiene conto del parere espresso dal CAL nella seduta del 2 novembre 2011, adeguando il testo alla condizione ed alle raccomandazioni ivi contenute, in particolare prevedendo una specifica intesa tra il presidente della Giunta ed il presidente del CAL per definire le modalità di partecipazione del CAL al tavolo di concertazione istituzionale;

30. Occorre, infine, prevedere che la legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, in relazione all'urgenza degli adempimenti previsti dalla legge medesima

Approva la presente legge

TITOLO I - Finalità e principi

CAPO I - Disposizioni generali

Art. 1 - Oggetto e finalità

1. La presente legge detta norme sul sistema delle autonomie in Toscana, definendo gli strumenti per la cooperazione finanziaria e l'attuazione della legislazione statale sull'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni, per il riordino di enti, e per lo sviluppo delle politiche in favore dei territori montani e disagiati, anche insulari.

Art. 2 - Principi

1. La Regione persegue l'attuazione dei principi di sussidiarietà istituzionale, di semplificazione delle relazioni tra gli enti, di coesione tra i territori, di efficienza delle pubbliche amministrazioni e di svolgimento delle funzioni, in attuazione dell'articolo 62 dello Statuto regionale.

2. A tal fine, favorisce il superamento delle duplicazioni e promuove l'unità dell'amministrazione, predisponendo strumenti

di collaborazione e di raccordo *tra Regione, province, città metropolitana e comuni*, (24) e di partecipazione degli enti locali alle decisioni che riguardano le comunità locali.

3. Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1 e per l'attuazione dei principi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, il territorio della Regione Toscana è *suddiviso* (5) in ambiti di dimensione territoriale adeguata, nei quali sono compresi i territori delle unioni di comuni.

Art. 3 - Trasferimento di funzioni fondamentali

1. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, la Regione provvede con legge al trasferimento delle funzioni fondamentali la cui titolarità, a seguito dell'individuazione delle funzioni medesime ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, spetta ad un ente diverso rispetto a quello che le esercita, in base alla legge regionale, al momento dell'individuazione.

CAPO II - Sedi di confronto istituzionale

Art. 4 - Tavolo di concertazione istituzionale

1. Il Presidente della Giunta regionale, per le finalità di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale, promuove l'istituzione di una sede di concertazione e confronto generale con gli enti locali, denominata tavolo di concertazione istituzionale, mediante la stipula di un protocollo d'intesa con le associazioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che rappresentano, in ambito regionale, i comuni e le province.

2. Il Presidente della Giunta regionale e il Presidente del Consiglio delle autonomie locali (CAL) stabiliscono, d'intesa tra di loro, le modalità di partecipazione del CAL alle sedute del tavolo di concertazione istituzionale.

Art. 5 - Iniziativa congiunta del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie locali

1. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il presidente del Consiglio regionale convoca la seduta congiunta del Consiglio regionale e del CAL, secondo quanto previsto dall'articolo 67 dello Statuto regionale e dall'articolo 15 della legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del consiglio delle autonomie locali), per la definizione di un programma di lavoro comune finalizzato all'elaborazione di proposte per un complessivo riordino dell'ordinamento delle autonomie locali.

2. La seduta congiunta, nel definire il programma di lavoro e la sua scadenza, che deve comunque non superare il centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge, istituisce una commissione congiunta, per lo svolgimento degli approfondimenti necessari, composta da consiglieri delle due assemblee e presieduta da un componente del Consiglio regionale ed alla quale partecipa l'assessore regionale competente per materia.

3. Ai membri della commissione non possono essere riconosciuti indennità o gettoni di presenza comunque denominati.

4. Il supporto tecnico allo svolgimento del programma di lavoro è fornito dalle strutture del segretariato generale del Consiglio regionale, con la collaborazione delle strutture della competente direzione generale della Giunta regionale.

5. Il Consiglio e la Giunta regionale, ai fini della definizione degli atti di riordino del sistema locale secondo le rispettive competenze, valutano le proposte elaborate ai sensi del presente articolo.

TITOLO II - Cooperazione finanziaria

CAPO I - Norme generali

Art. 6 - Principi e ambito della cooperazione finanziaria

1. I comuni e le province, singoli o associati, *la città metropolitana* (25) e la Regione cooperano, nell'ambito dei principi

fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, per il coordinamento dei sistemi finanziari e tributari.

2. La cooperazione si svolge mediante l'organizzazione dei flussi informativi, la condivisione dei dati finanziari e tributari, la gestione del patto di stabilità territoriale, il potenziamento delle azioni di contrasto all'evasione fiscale, l'adozione di misure per la riduzione dell'indebitamento degli enti locali.

3. *La cooperazione si svolge mediante accordi e intese, anche con le articolazioni territoriali delle associazioni rappresentative degli enti locali, di cui all'articolo 4, finalizzate a: (119)*

a) ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti favorendo l'adempimento spontaneo delle obbligazioni tributarie e garantendo il rispetto dei principi sanciti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente);

b) semplificare le procedure di gestione dei tributi, introdurre strumenti e procedure condivise di riscossione, semplificare la riscossione spontanea e migliorare le procedure di riscossione coattiva.

4. *La Regione promuove e sostiene, anche finanziariamente, i progetti di cooperazione di cui al comma 3. A tal fine, la Giunta regionale informa preventivamente il Consiglio regionale dei progetti di cooperazione promossi e riferisce periodicamente sullo stato della loro attuazione. (120)*

Art. 7 - Sistema informativo sulla finanza delle autonomie locali

1. La Giunta regionale provvede all'organizzazione e alla gestione del sistema informativo sulla finanza delle autonomie locali (SIFAL).

2. Nel SIFAL sono raccolti e resi disponibili: a) i dati contenuti nei certificati al conto di bilancio e nei certificati al bilancio di previsione dei

comuni, delle province e dei loro enti associativi, della città metropolitana (26); b) le informazioni finanziarie connesse alla gestione del patto di stabilità territoriale e alla verifica del

livello di indebitamento.

Art. 8 - Sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio

1. E' istituito il sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio, quale raccordo, riuso ed ulteriore implementazione di sistemi informativi regionali e locali, per effettuare analisi e studi sul fenomeno dell'evasione e per sostenere l'attività di contrasto all'evasione fiscale, all'abusivismo edilizio ed all'illecito ambientale, con il fine di accertamento dei tributi e di verifica della veridicità delle dichiarazioni rese dai privati per la concessione dei benefici erogati dalle pubbliche amministrazioni. Le suddette finalità sono di rilevante interesse pubblico.

2. Il sistema informativo è organizzato in modo tale da determinare l'interconnessione e comunicazione tra le banche dati della Regione Toscana e degli enti locali aderenti ed è disciplinato da apposita convenzione.

3. Ciascun ente resta titolare dei dati personali di cui è in possesso; la comunicazione degli stessi e l'interconnessione delle relative banche dati avviene nel rispetto dei principi di necessità, pertinenza e non eccedenza di cui agli articoli 3 e 11 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

4. L'infrastruttura del sistema informativo è gestita dalla Regione Toscana, di concerto con gli enti locali aderenti, che rendono disponibile, tramite cooperazione applicativa, il proprio patrimonio informativo nel rispetto della vigente normativa regionale e statale in materia di sistemi informativi della pubblica amministrazione e di amministrazione digitale.

5. Il sistema informativo è aperto all'interscambio con i dati delle pubbliche amministrazioni statali e degli enti previdenziali pubblici. Le modalità di interscambio sono stabilite con apposita convenzione, stipulata tra le amministrazioni medesime e la Regione Toscana, aperta all'adesione degli enti locali aderenti, nel rispetto dei principi di necessità, pertinenza e non eccedenza di cui agli articoli 3 e 11 del d.lgs.196/2003.

6. Il sistema è altresì aperto, previa apposita convenzione, alla partecipazione delle camere di commercio, dei gestori di utenze e delle società affidatarie dell'attività di accertamento e riscossione tributi, che posseggono informazioni utili per le finalità indicate al comma 1.

7. Il sistema è costituito nel rispetto delle misure di sicurezza previste dal d.lgs. 196/2003.

Art. 9 - Adempimenti degli enti locali e della Regione

1. I comuni, le province e i loro enti associativi, *la città metropolitana (27)* sono tenuti a trasmettere alla Giunta regionale i seguenti dati:

a) il certificato al bilancio di previsione e il certificato di conto di bilancio approvati annualmente, nonché, per le unioni di comuni, *(121)* la tabella di cui all'articolo 44, comma 2;

b) le informazioni finanziarie di monitoraggio del patto di stabilità territoriale; c) le informazioni finanziarie di monitoraggio per la verifica del livello di indebitamento; d) le informazioni necessarie per l'alimentazione e il mantenimento degli archivi regionali utilizzati per

il contrasto all'evasione e alle violazioni amministrative.

2. Gli enti locali trasmettono gli atti di cui al comma 1, lettera a), nei termini e con le modalità con i quali vi provvedono nei confronti degli organi dello Stato.

3. Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono individuate le informazioni di cui al comma 1, lettere b), c) e d), e sono stabiliti i termini e le modalità per la loro trasmissione. Con deliberazione della Giunta regionale possono altresì essere modificati i termini e le modalità di trasmissione degli atti di cui al comma 1, lettera a).

4. Le deliberazioni di cui al comma 3, sono adottate previo parere del CAL, che si esprime entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di atto. Decorso detto termine senza l'espressione del parere, la Giunta regionale può comunque adottare l'atto.

5. Ai fini dell'attuazione delle norme del capo II sul patto di stabilità territoriale, la Giunta regionale effettua il monitoraggio sulla situazione finanziaria di ogni singolo ente. *Il monitoraggio si svolge sulla base dei dati finanziari trasmessi dai comuni, dalle province e dalla città metropolitana entro il 10 ottobre, attinenti il rispetto dell'obiettivo programmatico alla data del 1° ottobre e l'entità dei pagamenti che detti enti possono effettuare nel corso dell'anno. (28)* Restano fermi gli adempimenti relativi alle attività di monitoraggio previste dalla normativa statale.

6. La Giunta regionale utilizza gli atti e le informazioni trasmesse dagli enti locali per le finalità previste dalla presente legge, nonché da altre norme di legge regionale e statale.

7. *Gli enti che non trasmettono nei termini stabiliti gli atti di cui al comma 1, sono esclusi per l'esercizio successivo dalla possibilità di presentare la richiesta di rideterminazione dell'obiettivo programmatico di cui all'articolo 12, comma 4, nonché di accedere ai contributi per la riduzione dell'indebitamento di cui all'articolo 16 e dei benefici previsti dall'articolo 14 relativi alla partecipazione all'accertamento dei tributi regionali. Se l'unione di comuni non trasmette la tabella di cui all'articolo 44, comma 2, non può accedere ai contributi di cui all'articolo 90. (93)*

CAPO II - Patto di stabilità territoriale

Art. 10 - Norme generali

1. Le disposizioni del presente capo II danno attuazione alla vigente legislazione statale sul patto di stabilità territoriale, e si applicano a tutti gli enti locali soggetti al patto di stabilità ai sensi della normativa vigente.

2. La disciplina regionale del patto di stabilità territoriale detta le regole per il coordinamento della finanza della Regione e degli enti locali, in armonia con i principi fondamentali di finanza pubblica e con le norme in materia di federalismo fiscale, al fine:

a) di accrescere l'efficienza e la flessibilità delle risorse pubbliche mediante l'utilizzo complessivo dei margini finanziari di spesa della Regione e degli enti locali soggetti al patto di stabilità; b) di favorire la realizzazione degli investimenti di interesse strategico regionale, di sostenere

l'economia locale, di contrastare l'insorgere dei deficit e di incentivare la riduzione del debito.

3. Le province ed i comuni per i quali sono stati adottati i provvedimenti previsti dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (TUEL) sono soggetti alle disposizioni previste dal presente capo a decorrere dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

4. Le disposizioni del presente capo si applicano anche ai comuni e alle province per i quali è stato nominato il commissario ai sensi dell'articolo 141 del TUEL.

5. La Regione provvede, ai sensi dell'articolo 1, comma 141, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) ad adattare per gli enti locali le regole e i vincoli posti dalla legge dello Stato riguardanti la disciplina del patto di stabilità interno, fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivo determinato in attuazione della normativa statale.

6. Il patto di stabilità territoriale definisce un obiettivo aggregato unico, derivante dalla somma dei singoli obiettivi di comuni e province, comunicati alla Regione dal Ministero dell'economia e delle finanze.

7. L'obiettivo aggregato è approvato annualmente con deliberazione della Giunta regionale e comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze.

Art. 11 - Interventi regionali compensativi

1. La Regione persegue il proprio obiettivo programmatico e, al fine di incrementare la capacità di spesa degli enti locali a vantaggio del sistema economico territoriale, può effettuare interventi compensativi ai sensi dell'articolo 1, comma 138, della l. 220/2010, procedendo contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo.

Art. 12 - Rideterminazione degli obiettivi dei singoli enti (94)

1. Ai fini della rideterminazione, in senso migliorativo, dell'obiettivo programmatico dell'ente locale, la Giunta regionale tiene conto di uno o più dei seguenti criteri:

a) sostegno alla fusione di due o più comuni; b) riduzione dei residui passivi; c) sostegno agli investimenti di interesse strategico regionale; d) realizzazione di interventi legati a situazioni di emergenza, diversi da quelli esclusi dalla vigente

normativa statale; e) trasferimento o attribuzione di funzioni; f) riduzione del livello di indebitamento; g) capacità di utilizzazione dei margini del patto di stabilità interno.

2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, individua fra quelli di cui al comma 1, i criteri da utilizzare nell'anno di riferimento e i parametri e le modalità per l'applicazione dei criteri medesimi. La deliberazione è adottata previa acquisizione del parere del CAL, che si esprime entro quindici giorni dal ricevimento della proposta. Decorso detto termine senza l'espressione del parere, la Giunta regionale può comunque adottare l'atto.

3. La Giunta regionale, con propria deliberazione, nel rispetto di quanto stabilito ai sensi del comma 2, può rideterminare gli obiettivi programmatici dei singoli enti locali nel rispetto dell'obiettivo aggregato unico, tenuto conto degli eventuali interventi compensativi di cui all'articolo 11, delle informazioni finanziarie di monitoraggio di cui all'articolo 9, comma 1, lettere b) e c), delle richieste degli enti locali e della realizzazione di specifici investimenti di interesse strategico regionale.

4. La deliberazione di cui al comma 3, è comunicata tempestivamente agli enti locali interessati, che provvedono ad adeguare la propria gestione finanziaria e contabile agli obiettivi rideterminati. La deliberazione è altresì trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. Le richieste degli enti locali di modifica, in senso peggiorativo o migliorativo, del proprio obiettivo programmatico, devono pervenire alla Giunta regionale entro il termine previsto dalla deliberazione di cui al comma 2.

6. L'ente locale non può utilizzare la rideterminazione in senso migliorativo dell'obiettivo programmatico a copertura di spesa corrente.

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano per quanto non diversamente stabilito dalle leggi dello Stato, cui la Regione sia tenuta a dare attuazione.

Art. 13 - Premialità e altri effetti

1. Ferme restando le premialità riconosciute dalla normativa statale, agli enti locali che adempiono al proprio obiettivo programmatico si applicano le premialità previste dal presente articolo.

2. Ad ogni ente locale, il cui obiettivo programmatico è modificato in senso peggiorativo su propria richiesta ai sensi dell'articolo 12, può essere riconosciuta, a valere sull'obiettivo aggregato dei tre successivi esercizi, una priorità nell'accesso a modifiche migliorative del proprio obiettivo programmatico, nella misura massima pari alla quota di obiettivo programmatico ceduto, fermo restando il rispetto dell'obiettivo aggregato.

3. Nei casi di cui al comma 2, all'ente locale è attribuita la maggiore quota dei tributi regionali prevista dal comma 4 dell'articolo 14, nonché la priorità nell'attribuzione dei contributi di cui all'articolo 16.

4. Per ogni ente locale il cui obiettivo programmatico è stato modificato in senso migliorativo ai sensi dell'articolo 12, può essere applicata, entro i tre esercizi successivi, una modifica peggiorativa in misura non superiore a quella migliorativa ottenuta.

5. L'ente locale che ha ottenuto una modifica in senso migliorativo del proprio obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 12, e che non la utilizza almeno nella misura percentuale definita con deliberazione della Giunta regionale, è escluso per due esercizi successivi dalla rideterminazione in senso migliorativo del proprio obiettivo programmatico.

6. Se il saldo conseguito a fine esercizio dall'ente locale risulta superiore ad un valore percentuale, definito con deliberazione della Giunta regionale, rispetto ai dati comunicati ai sensi dall'articolo 9, comma 5, la Giunta regionale provvede a rideterminare l'obiettivo programmatico dell'ente in senso peggiorativo, nella misura non superiore a quella dello scostamento accertato.

7. Restano ferme le sanzioni previste dalla normativa statale a carico agli enti locali che non adempiono al proprio obiettivo programmatico.

CAPO III - Cooperazione per l'accertamento di tributi regionali e per il contrasto all'evasione

Art. 14 - Partecipazione degli enti locali all'accertamento di tributi regionali 1. *I comuni, le province e la città metropolitana (29)* possono partecipare all'accertamento di tributi

regionali con le modalità previste dal presente articolo.

2. La partecipazione si realizza a seguito dell'adesione del comune, singolo o in forma associata, o della provincia o della città metropolitana (30) ad apposita convenzione, che disciplina le modalità della collaborazione dell'ente locale all'accertamento dei tributi regionali e al contrasto all'evasione fiscale. La convenzione prevede la trasmissione alla Regione Toscana, o ai soggetti incaricati della gestione dei tributi regionali, di segnalazioni qualificate di atti, fatti e negozi che manifestino immediatamente, senza la necessità di ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi da parte di soggetti passivi di tributi regionali.

3. *Ai comuni, alle province e alla città metropolitana (31)* che partecipano all'accertamento fiscale dei tributi regionali è attribuita una quota pari al cinquanta per cento delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo dalla Regione o dai soggetti incaricati.

4. La quota di cui al comma 3 è elevata al sessanta per cento nel caso in cui il comune o la provincia abbia richiesto e ottenuto nell'esercizio precedente la rideterminazione in senso peggiorativo dell'obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 12.

5. Il trattamento e la comunicazione dei dati e delle notizie derivanti dall'applicazione del presente articolo sono effettuati nel rispetto del d.lgs. n. 196/2003.

6. Per ogni esercizio finanziario le entrate e le uscite di cui ai commi 3 e 4, sono iscritte con legge di bilancio rispettivamente all'unità previsionale di base (UPB) di entrata 111 "Imposte e tasse" e all'UPB di uscita 731 "Sistema di gestione delle entrate tributarie ed extra-tributarie - Spese correnti".

7. La convenzione prevista al comma 2, è stipulata in conformità allo schema tipo approvato con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge; sono fatte salve le convenzioni che disciplinano la partecipazione degli enti locali all'accertamento dei tributi regionali, già stipulate all'entrata in vigore della presente legge, per la durata da esse prevista.

Art. 15 - Sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale (20)

1. La Regione, al fine di favorire il contrasto all'evasione fiscale, rende disponibili i dati contenuti nel sistema informativo tributario regionale agli enti locali e ai soggetti pubblici istituzionalmente preposti al contrasto all'evasione fiscale e contributiva, anche tramite cooperazione applicativa, nel rispetto di quanto stabilito dal d. lgs. 196/2003.

2. La Regione promuove e sostiene la progettualità degli enti locali, singoli o associati, finalizzata al contrasto all'evasione dei tributi locali, regionali ed erariali e all'evasione dei contributi previdenziali, attraverso:

a) la gestione in forma associata delle funzioni afferenti all'attività di contrasto all'evasione fiscale;

b) le azioni e gli interventi volti a massimizzare l'efficacia e ottimizzare l'utilizzo del sistema informativo catasto e fiscalità di cui all'articolo 8;

c) il supporto allo svolgimento da parte della polizia locale di attività di controllo e ispettive inerenti la verifica degli adempimenti in materia di tributi regionali;

d) la realizzazione di progetti negli ulteriori ambiti di intervento nel contrasto all'evasione.

3. Per l'attuazione del comma 2 la Regione può prevedere l'erogazione di contributi agli enti locali, singoli o associati, o alle loro associazioni rappresentative, da assegnare:

a) a seguito della pubblicazione di appositi avvisi; b) a titolo di compartecipazione a specifici progetti; c) nell'ambito di accordi o convenzioni.

4. Al fine del coordinamento, anche operativo, e dell'intensificazione e diversificazione delle attività di contrasto all'evasione svolte dalla Regione e dagli enti locali singoli o associati, la Giunta regionale definisce con regolamento le modalità attuative di quanto disciplinato dal presente articolo. (74)

CAPO IV - Riduzione dell'indebitamento

Art. 16 - Misure per la riduzione dell'indebitamento degli enti locali

1. La Regione favorisce la riduzione dell'indebitamento degli enti locali, mediante l'erogazione a favore degli enti medesimi di contributi destinati alla copertura degli indennizzi dovuti per l'estinzione anticipata, parziale o totale, di mutui o di prestiti obbligazionari.

2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce i termini e le modalità per l'accesso e l'erogazione dei contributi, osservando i seguenti criteri:

a) è data priorità all'ente locale che dimostri di operare nel tempo per la riduzione tendenziale del proprio indebitamento;

b) è data priorità agli enti locali che abbiano richiesto la modifica in senso peggiorativo del proprio obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 12;

c) l'entità del contributo non può essere superiore a 50.000,00 euro per ogni mutuo o prestito estinto; è escluso il contributo per estinzioni connesse a prodotti derivati.

3. La deliberazione è adottata previo parere del CAL, che si esprime entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di atto. Decorso detto termine, la Giunta regionale può comunque adottare l'atto.

TITOLO III - Norme per l'esercizio associato di funzioni

CAPO I - Norme generali

Art. 17 - Definizioni

1. Si ha esercizio associato di funzioni di enti locali quando, per effetto della stipula di un atto associativo, una struttura amministrativa unica svolge funzioni, e pone in essere atti e attività relativi, di cui sono titolari comuni o province.

2. Ai fini della presente legge, per "ente responsabile dell'esercizio associato" s'intende l'ente presso il quale opera la struttura amministrativa unica.

3. Ai fini della presente legge, salvo diversa espressa specificazione, per "unione di comuni" si intendono unitariamente:

a) l'unione di comuni costituita ai sensi dell'articolo 32 del TUEL e delle disposizioni del capo III del presente titolo, di seguito denominata "unione di comuni a disciplina ordinaria";

b) l'unione di comuni avente la disciplina differenziata di cui all' articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 , di seguito denominata "unione di comuni a disciplina differenziata".

Art. 18 - Norme applicabili

1. L'esercizio associato di funzioni di enti locali, quando riguarda, tra l'altro, le materie di cui all' articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, si svolge mediante convenzione tra enti locali e unione di comuni, ai sensi della presente legge e secondo la disciplina del presente titolo. Resta ferma la disciplina differenziata dell'unione di comuni di cui all'articolo 16 del decreto-legge 138/2011 convertito dalla legge 148/2011.

2. L'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali dei comuni si svolge ai sensi del capo IV del 2 bis. *Quando una legge prevede l'obbligo da parte dei comuni di esercizio associato di funzioni e servizi in un ambito stabilito dalla Regione, detto obbligo è assolto negli ambiti di cui all'allegato A. (6)*

3. Salva diversa espressa disposizione di legge regionale, le funzioni conferite dalla Regione ai comuni , *alle province e alla città metropolitana (32)* ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione possono essere esercitate in forma associata.

4. Per quanto non rientrante nell'esercizio associato di cui all'articolo 17, comma 1, restano ferme le modalità di esercizio congiunto o coordinato di funzioni, compiti, attività e servizi, nonché le diverse forme di collaborazione tra enti locali, previsti dalla legislazione statale, in particolare dagli articoli 30, comma 1, e 34 del TUEL, e dalla legislazione regionale.

Art. 19 - Atti associativi tra Regione ed enti locali

1. La Regione può esercitare funzioni amministrative in forma associata con comuni e province, mediante stipula di convenzione di cui al presente titolo.

2. La convenzione: a) è approvata con deliberazione della Giunta regionale, previo parere favorevole della commissione

consiliare competente per materia; b) è sottoscritta dal sindaco del comune e dal presidente della provincia aderenti; c) prevede che l'ente presso il quale opera la struttura amministrativa unica sia la Regione; d) prevede che all'organo di cui di cui all'articolo 20, comma 2, lettera c), partecipi il Presidente della

Giunta regionale o l'assessore delegato, che lo presiede; e) può prevedere che la successione di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e), riguardi anche la

Regione. 3. Restano ferme le specifiche disposizioni di legge regionale che disciplinano l'esercizio associato tra

Regione ed enti locali in materia di *trasporto (33)* pubblico locale. 4. Per quanto non previsto dai commi 2 e 3, si applicano le disposizioni del capo II del presente titolo.

CAPO II - Esercizio associato mediante convenzione

Art. 20 - Convenzione

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 17, comma 1, della presente legge, può essere attivato mediante la stipula di apposita convenzione, prevista dall'articolo 30 TUEL, ed integrata dalla disciplina del presente articolo, con la quale sono costituiti uffici comuni o è individuato l'ente delegato ad esercitare la funzione.

2. La convenzione indica: a) la funzione oggetto dell'esercizio associato; la durata dell'esercizio associato; l'ente che assume la

responsabilità dell'esercizio associato, presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio della funzione;

b) i criteri per la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti, in particolare per la partecipazione alle spese derivanti a qualsiasi titolo dall'esercizio associato;

c) la costituzione e le norme di funzionamento di un organo comune, composto dai sindaci o presidenti di provincia, o loro delegati, che assume il compito di esprimere l'indirizzo politico, il coordinamento dell'organizzazione e dello svolgimento dell'esercizio associato, e la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti;

d) le modalità per il recesso dal vincolo associativo da parte del singolo ente; le modalità semplificate nel caso in cui il recesso sia motivato da esercizio della funzione mediante unione di comuni;

e) le modalità per lo scioglimento consensuale del vincolo associativo da parte degli enti partecipanti; gli effetti derivanti dal recesso e dallo scioglimento; i comuni o le province associati che, rispettivamente, succedono nei rapporti attivi e passivi e nel contenzioso insorto; i comuni o le province associati tenuti alla conclusione dei procedimenti amministrativi in corso e la disciplina da applicare per garantire la continuità amministrativa;

f) le norme regolamentari applicabili, anche mediante rinvio a regolamenti approvati o da approvarsi da parte dell'ente responsabile dell'esercizio associato, per lo svolgimento dell'esercizio medesimo.

3. Se la convenzione non specifica i procedimenti, i servizi e le attività che rientrano nell'esercizio associato della funzione, l'esercizio medesimo è costituito dall'insieme dei procedimenti, dei servizi e delle attività ad essa inerenti secondo l'ordinamento vigente. *Se la convenzione non specifica la decorrenza dell'esercizio associato, questa si intende dalla data della stipulazione. (34)*

4. Per quanto non previsto dalla convenzione ai sensi del comma 2, lettera f), l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato approva la disciplina regolamentare per lo svolgimento della funzione.

5. La convenzione può prevedere la partecipazione degli enti alle spese a qualunque titolo derivanti da contenzioso, che sono sostenute dall'ente responsabile dell'esercizio associato.

6. Le norme della convenzione integrano, quale disciplina specifica che si applica per l'esercizio associato, le norme regolamentari dei singoli enti.

7. In mancanza o carenza di disciplina della convenzione sugli effetti del recesso, l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso.

8. Se la convenzione non ha disciplinato le modalità di scioglimento, prima della scadenza del termine di durata, del vincolo associativo, questo cessa di avere effetto a seguito della stipula di una specifica convenzione di scioglimento, con la quale sono individuati gli enti che sono tenuti alla conclusione dei procedimenti in corso e gli enti che succedono nei rapporti attivi e passivi, e sono stabiliti gli altri effetti, anche patrimoniali e finanziari, dello scioglimento.

9. In mancanza o carenza di disciplina della convenzione sugli effetti dello scioglimento consensuale del vincolo associativo, gli enti locali che avevano sottoscritto la convenzione succedono ad ogni effetto nei rapporti giuridici instaurati a seguito dell'esercizio associato, secondo i principi della solidarietà attiva e passiva.

10. Salvo diversa disciplina prevista dalla convenzione, se un comune esercita una funzione mediante convenzione con una unione di cui non fa parte, e successivamente intende esercitare la stessa funzione partecipando ad un'altra unione:

a) il recesso dal vincolo associativo precedente, relativo alla funzione, opera dalla data che lo statuto di detta altra unione prevede per l'avvio dell'esercizio associato;

b) l'ente recedente è tenuto a comunicare ai soggetti sottoscrittori della convenzione l'atto di approvazione dello statuto;

c) l'ente recedente resta comunque obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso dal vincolo associativo.

Art. 21 - Convenzione di costituzione di ufficio comune

1. Con la convenzione di cui all'articolo 20, gli enti locali possono costituire un ufficio comune, che opera per l'esercizio delle funzioni oggetto della convenzione medesima, in luogo dei singoli uffici già competenti in via ordinaria.

2. La convenzione individua l'ente presso il quale l'ufficio comune è costituito.

3. L'ufficio comune opera come struttura di ogni singolo ente, al quale sono imputati ad ogni effetto i relativi atti.

4. La convenzione può altresì prevedere che l'ufficio possa gestire procedimenti unici che riguardano una pluralità di enti associati; in questo caso, l'ufficio agisce contemporaneamente in qualità di struttura degli enti associati per i quali opera e gli effetti degli atti sono imputati a tutti gli enti associati.

5. La convenzione deve stabilire se il responsabile dell'ufficio adotta gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa, sul bilancio di ogni singolo ente ovvero sul bilancio dell'ente presso cui l'ufficio è costituito. In mancanza, il responsabile dell'ufficio adotta gli atti di gestione finanziaria esclusivamente sul bilancio dell'ente presso cui l'ufficio opera.

6. La convenzione detta le norme per l'organizzazione dell'ufficio comune. Per quanto non previsto dalla convenzione, l'ufficio è considerato come struttura dell'ente presso cui è costituito.

Art. 22 - Convenzione di delega

1. Con la convenzione di cui all'articolo 20, gli enti locali possono delegare l'esercizio di funzioni ad uno degli enti partecipanti all'accordo, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

2. La delega non può essere limitata allo svolgimento di attività istruttorie, e deve comportare l'adozione dei provvedimenti amministrativi attinenti l'esercizio della funzione, compresi gli atti di gestione. Gli atti adottati nell'esercizio della delega sono imputati ad ogni effetto all'ente delegato.

3. La convenzione non può contenere disposizioni che limitano l'autonomia organizzativa dell'ente delegato nell'esercizio delle funzioni oggetto della delega.

CAPO III - Esercizio associato mediante unione di comuni

SEZIONE I - Norme generali

Art. 23 - Ambito di applicazione

1. Il presente capo non si applica alle unioni di comuni a disciplina differenziata di cui all'articolo 16 del decreto- legge 138/2011 convertito dalla legge 148/2011, ad eccezione dell'articolo 50, comma 1, lettera a).
2. Resta fermo l'adempimento di cui all'articolo 40, per le unioni di comuni a disciplina differenziata che intendono accedere al contributo di cui all'articolo 90, comma 9, della presente legge o che, per effetto dell'articolo 61, *comma 1 (35)*, della presente legge, esercitano funzioni conferite dalla Regione.

Art. 24 - Unione di comuni

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 17, comma 1, della presente legge, può essere attivato mediante la costituzione di un'unione di comuni, disciplinata dalle disposizioni del presente capo, nell'ambito dei principi stabiliti dall'articolo 32 del TUEL. Per quanto non espressamente disciplinato dal presente capo, si applicano le disposizioni dell'articolo 32 del TUEL e le disposizioni di legge statale che alle unioni di comuni fanno riferimento.
2. L'unione è costituita mediante sottoscrizione, da parte dei sindaci dei comuni associati, dell'atto costitutivo.
3. *Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua pubblicazione nell'albo pretorio del comune associato che per ultimo ha provveduto a detto adempimento. La pubblicazione dello statuto sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana è effettuata a cura dell'unione e riporta la data in cui lo statuto è entrato in vigore. Dette disposizioni si applicano anche alle modifiche statutarie, salvo quanto previsto all'articolo 25, comma 4, per le modifiche ricognitive. Sono comunque in vigore gli statuti delle unioni pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana alla data di entrata in vigore del presente comma. (95)*
4. L'unione può essere costituita esclusivamente tra comuni della medesima provincia *o della città metropolitana (36)*. Le unioni di comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del TUEL, nonché convenzioni di cui all'articolo 20 con singoli comuni, a condizione che le unioni siano gli enti responsabili dell'esercizio associato.
5. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni.
- 5 bis. *In caso di recesso dall'unione, il comune può approvare, nelle more della conclusione del relativo procedimento, gli atti di adesione ad altra unione o di costituzione di altra unione; l'adesione o la sottoscrizione dell'atto costitutivo sono efficaci dopo la conclusione del procedimento di recesso. (37)*
6. L'unione e i comuni associati trasmettono alla Giunta regionale l'atto di costituzione, lo statuto, le modifiche statutarie, le deliberazioni di recesso e di scioglimento, gli atti relativi alla composizione degli organi di governo e gli altri atti previsti dalla presente legge. Salvo diversa previsione della presente legge, gli atti sono trasmessi entro dieci giorni dalla loro esecutività.
7. Nel territorio della regione non possono essere costituite unioni con la medesima denominazione. La denominazione identifica esclusivamente il territorio dell'unione.

Art. 25 - Statuto dell'unione

1. Lo statuto dell'unione detta i principi e le norme generali di organizzazione dell'unione stessa.
2. Lo statuto, in particolare: a) in conformità con le disposizioni del presente capo:
 - 1) specifica le attribuzioni degli organi di governo; 2) disciplina la composizione del consiglio nel caso di cui all'articolo 27, comma 2, nonché i criteri per garantire la rappresentanza di genere ai sensi dell'articolo 28;
 - 3) stabilisce le maggioranze necessarie per la validità delle sedute e per le deliberazioni del consiglio e della giunta nei casi in cui la legge rimette allo statuto la determinazione di maggioranze diverse da quelle previste agli articoli 32 e 33;

4) disciplina l'elezione del presidente dell'unione, la durata del mandato e le cause di cessazione di cui all'articolo 34, individuando il sostituto in caso di assenza o impedimento temporanei o di cessazione;

5) *soppresso (7)* ;

6) disciplina le dimissioni volontarie. b) dispone sulle modalità di insediamento del consiglio dell'unione a seguito di scioglimento del

consiglio medesimo; c) stabilisce la durata dell'unione, comunque non inferiore a dieci anni; d) individua la pluralità di funzioni comunali svolte dall'unione; e) stabilisce criteri per l'attribuzione da parte dei comuni delle risorse finanziarie per il funzionamento

dell'unione, e comunque per lo svolgimento delle sue funzioni, dei servizi e delle attività; f) disciplina forme di comunicazione annuale ai consigli comunali sulle attività svolte dall'unione;

g) stabilisce termini e modalità per il recesso dall'unione, o dal vincolo associativo per una determinata funzione, da parte del singolo comune, ovvero per lo scioglimento consensuale dell'unione o del vincolo associativo per una determinata funzione da parte di tutti i comuni; stabilisce, fatto salvo quanto previsto agli articoli 39, 41, 49 e 50 della presente legge, gli effetti derivanti dal recesso e dallo scioglimento, i comuni che succedono nei rapporti attivi e passivi e nel contenzioso insorto, i comuni tenuti alla conclusione dei procedimenti amministrativi in corso e la disciplina da applicare per assicurare la continuità amministrativa;

h) stabilisce le modalità e i termini, non superiori a sei mesi, per il recesso del comune che intende costituire altra unione di comuni o aderire ad altra unione già costituita.

3. Le modifiche relative alle funzioni oggetto dell'esercizio associato tra i comuni dell'unione comportano modifica dello statuto.

4. Le modifiche da apportare a seguito dell'avvenuto recesso, secondo statuto, del singolo comune, sono adottate, a titolo ricognitivo, dalla giunta dell'unione. Alla deliberazione di approvazione delle modifiche apportate ai sensi del presente articolo è allegato il testo coordinato dello statuto.

5. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le unioni di comuni a disciplina ordinaria, adeguano lo statuto in conformità alle disposizioni **(38)** del presente capo. Nel periodo transitorio continuano ad avere efficacia le disposizioni statutarie adottate ai sensi della legislazione previgente. *Decorso tale termine, le disposizioni statutarie in difformità al presente capo non si applicano, e si applicano le disposizioni del capo medesimo; fatta salva la disciplina transitoria di cui all'articolo 110 per il presidente dell'unione che non ricopre la carica di sindaco, se uno degli organi di cui all'articolo 26, comma 1, risulta costituito in difformità alle disposizioni del presente capo, gli organi medesimi decadono di diritto, e sono così provvisoriamente costituiti:*

a) *il consiglio dell'unione è composto dai sindaci dei comuni associati e dai rappresentanti individuati ai sensi dell'articolo 29;*

b) *la giunta dell'unione è composta da tutti i sindaci dei comuni associati;*

c) *il presidente è individuato nel sindaco del comune di maggiore dimensione demografica, e, fino all'elezione del nuovo presidente, si applicano i criteri di rotazione di cui all'articolo 34, comma 8. (39)*

6. *Le leggi regionali che modificano le disposizioni del presente capo determinano, dalla data della loro entrata in vigore, la cessazione di efficacia delle norme statutarie incompatibili. (96)*

7. E' fatta salva la cessazione del vincolo associativo di cui all'articolo 61 della presente legge.

SEZIONE II - Organi di governo dell'unione

Art. 26 - Norme generali

1. Sono organi di governo dell'unione il consiglio, la giunta e il presidente.
2. Lo statuto prevede che gli organi di governo siano composti unicamente da sindaci e consiglieri dei comuni associati, salvo i casi previsti dalla presente legge.
3. Chi riveste una carica negli organi dell'unione di comuni cessa dalla carica nei casi, con le modalità e nei termini previsti dal TUEL e dalla presente legge.
4. *Il sindaco del comune associato è componente di diritto del consiglio e della giunta dell'unione. In detti organi è sostituito dal vicesindaco in carica, esclusivamente nei casi di decesso, impedimento permanente, rimozione, decadenza, sospensione dall'esercizio delle funzioni, dichiarazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 36, commi 2, 2 bis e 3. Se il vicesindaco non è in carica, il sindaco è sostituito dall'assessore del comune in carica più anziano di età. Il sindaco è altresì sostituito dai soggetti individuati dagli articoli 36, comma 3 bis, e 37, comma 2 bis, nei casi ivi previsti. (97)*
5. Lo statuto può prevedere che l'approvazione di una deliberazione del consiglio o della giunta sia condizionata al voto favorevole anche dei sindaci dei comuni che rappresentano la maggioranza della popolazione dei comuni dell'unione, o di comuni montani, o di comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni fondamentali per i quali l'unione svolge le funzioni medesime.
6. Al fine della omogenea composizione degli organi collegiali, volta a garantire la rappresentanza di ogni singolo comune e delle minoranze consiliari, lo statuto prevede che il consiglio e la giunta dell'unione siano composti secondo le norme previste dalla presente sezione.

Art. 27 - Composizione del consiglio dell'unione

1. Il consiglio è composto, per ciascuno dei comuni associati, dal sindaco e da due rappresentanti elettivi, uno di maggioranza e uno di minoranza, ovvero, nel caso di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, da quattro rappresentanti elettivi, due di maggioranza e due di minoranza. *Ai fini della determinazione della popolazione si considera la popolazione che è stata presa a riferimento per l'elezione del consiglio comunale ai sensi dell'articolo 37, comma 4, del Tuel. (40)*
2. Nei casi in cui il numero dei componenti del consiglio definito ai sensi del comma 1, risulti inferiore di più di un'unità rispetto al limite di cui all'articolo 32, comma 5, del TUEL, lo statuto dell'unione può prevedere che il consiglio sia composto da un maggior numero di consiglieri, comunque non superiore al limite citato, stabilendo altresì i criteri per l'elezione dei consiglieri ulteriori rispetto a quelli di cui al comma 1, e assicurando comunque che essi siano in numero pari e ripartiti in modo paritario tra maggioranza e minoranza.
3. I rappresentanti elettivi sono eletti dal consiglio comunale mediante voto disgiunto, cui partecipano separatamente i consiglieri di maggioranza, compreso il sindaco, e i consiglieri di minoranza, compreso il candidato eletto consigliere ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL.
4. Ai fini del comma 3: a) è consigliere comunale di maggioranza il consigliere che, nelle elezioni comunali, è stato eletto nella lista o in una delle liste collegate al sindaco; b) è consigliere comunale di minoranza il consigliere che, nelle elezioni comunali, è stato eletto nella lista o in una delle liste non collegate al sindaco, compreso il candidato eletto consigliere ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL.
5. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi siano più di due, i consiglieri di maggioranza e di minoranza eleggono distintamente i propri rappresentanti con voto limitato ad uno.
6. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 28 in materia di rappresentanza di genere, in caso di parità di voti, salva diversa previsione statutaria, è eletto il consigliere più anziano di età.
7. In assenza di minoranza consiliare, derivante dall'originaria composizione del consiglio comunale o da successive cessazioni, i rappresentanti elettivi del comune sono solo quelli di maggioranza e il numero dei componenti del consiglio

dell'unione è automaticamente ridotto fino al rinnovo del consiglio comunale.

8. Il comune provvede all'elezione dei propri rappresentanti nel consiglio dell'unione: a) nel termine stabilito dallo statuto dell'unione, quando il consiglio comunale è stato rinnovato; in

mancanza del termine, sono di diritto rappresentanti del comune i soggetti di cui all'articolo 29; b) in tutti gli altri casi, entro trenta giorni dalla cessazione dalla carica di consigliere dell'unione.

Art. 28 - Rappresentanza di genere

1. Gli statuti prevedono disposizioni idonee a garantire la presenza di entrambi i generi nel consiglio dell'unione.

2. Il consiglio dell'unione in cui, a seguito dell'elezione dei componenti da parte di tutti i comuni dell'unione, non siano presenti consiglieri di entrambi i generi, è sciolto di diritto e ricostituito secondo le disposizioni dell'articolo 29.

Art. 29 - Rappresentanti del comune in caso di mancata elezione

1. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi di un comune sono due e questi non sono eletti nei termini stabiliti all'articolo 27, comma 8, sono di diritto componenti del consiglio dell'unione:

a) il consigliere comunale di maggioranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale e, in caso di parità di cifre individuali, il consigliere più anziano di età; in caso di rinuncia o cessazione per qualsiasi causa dalla carica di consigliere dell'unione, si applicano gli stessi criteri, non considerando il consigliere che ha rinunciato o che è cessato;

b) il consigliere comunale di minoranza eletto ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL, la cui lista o gruppo di liste ha riportato il maggior numero di voti e, in caso di parità di voti tra più consiglieri eletti ai sensi delle medesime disposizioni, il consigliere più anziano di età;

c) in caso di rinuncia o cessazione per qualsiasi causa dalla carica di consigliere dell'unione da parte del rappresentante di cui alla lettera b), il consigliere comunale di minoranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale tra gli eletti in una o più liste non collegate al sindaco e, in caso di parità di cifre individuali tra più consiglieri aventi dette caratteristiche, il consigliere più anziano di età; in caso di ulteriore rinuncia o cessazione per qualsiasi causa, si applicano gli stessi criteri, non considerando il consigliere che ha rinunciato o che è cessato.

2. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi di un comune siano in numero superiore a due e questi non siano eletti nei termini stabiliti all'articolo 27, comma 8, sono di diritto componenti del consiglio dell'unione:

a) i consiglieri comunali di maggioranza individuati ai sensi del comma 1, lettera a); b) i consiglieri comunali di minoranza individuati come segue:

1) i consiglieri comunali di minoranza eletti ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL sono disposti in ordine decrescente di voti riportati dalla lista o dal gruppo di liste collegate e, in caso di parità di voti, in ordine di anzianità; sono individuati quali rappresentanti di minoranza del comune i consiglieri secondo l'ordine ivi stabilito, fino a concorrenza dei seggi da ricoprire nel consiglio dell'unione;

2) in caso di rinuncia o cessazione dei consiglieri di cui al n. 1), sono individuati i consiglieri di cui al comma 1, lettera c), eletti alle elezioni comunali nella medesima lista o nelle liste già collegate al consigliere che ha rinunciato o è cessato;

3) se vi sono ulteriori rappresentanti da individuare, si procede assegnando un rappresentante a ciascuna lista o gruppo di liste già collegate ai consiglieri di cui al n. 1), attribuendo il primo rappresentante alla lista o al gruppo di liste collegate che hanno ottenuto più voti e attribuendo quelli successivi alle liste o gruppi di liste collegate che seguono nell'ordine, e ripartendo dall'ordine iniziale fino all'esaurimento dei rappresentanti da individuare; stabiliti i seggi spettanti ad ogni lista o gruppo di liste già collegate ai consiglieri di cui al numero 1), i rappresentanti sono individuati secondo i criteri di cui al comma 1, lettera c), considerando solo la lista o il gruppo di liste collegate allo stesso consigliere.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nell'ipotesi prevista dall'articolo 28, comma 2.

4. Lo statuto può disporre diversamente da quanto previsto dal presente articolo, stabilendo i criteri per l'individuazione dei componenti di diritto in caso di mancata elezione dei rappresentanti elettivi nei termini di cui all'articolo 27, comma 8, e nel caso di cui all'articolo 28, comma 2.

Art. 30 - Sostituzione dei rappresentanti del comune

1. In caso di cessazione, a qualsiasi titolo, comprese le dimissioni contestuali, dalla carica di consigliere dell'unione da parte di rappresentanti dei comuni, la composizione del consiglio è a tutti gli effetti corrispondentemente ridotta, ed è reintegrata di volta in volta a seguito di elezione dei sostituti o di entrata in carica dei componenti di cui all'articolo 29.

2. Se si deve sostituire, per un comune, un rappresentante di minoranza eletto si procede al rinnovo dell'intera rappresentanza delle minoranze di tale comune.

3. Il comune può, in ogni tempo, con le procedure di cui all'articolo 27, comma 3, sostituire i rappresentanti eletti o quelli individuati ai sensi dell'articolo 29. La sostituzione ha carattere fiduciario e non comporta motivazione di merito.

Art. 31 - Entrata in carica e cessazione del rappresentante del comune

1. Il rappresentante del comune entra in carica al momento dell'elezione a consigliere dell'unione; se è decorso inutilmente il termine per l'elezione, il rappresentante individuato ai sensi dell'articolo 29 entra in carica allo spirare del termine medesimo.

2. Il rappresentante del comune esercita le sue funzioni a partire dalla prima seduta del consiglio successiva all'entrata in carica. Se il consiglio dell'unione è stato sciolto, i nuovi consiglieri esercitano le funzioni dalla data di insediamento del nuovo consiglio.

3. Il consiglio dell'unione provvede, nella seduta di cui al comma 2, e secondo le modalità stabilite dallo statuto, alla convalida dell'entrata in carica del rappresentante eletto o di diritto.

4. *Ferme restando le cause di nullità disciplinate dall'articolo 10 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), il rappresentante del comune cessa dalla carica di consigliere dell'unione nei casi e a decorrere dai termini previsti dallo statuto e comunque:*

a) dalla data di adozione del provvedimento di scioglimento del consiglio dell'unione, nei casi previsti dal TUEL e dalla presente legge;

b) dalla data di adozione del decreto di scioglimento del consiglio comunale;

c) dal momento in cui si verificano la sospensione o la decadenza disciplinate dall'articolo 11 del d.lgs. 235/2012. La cessazione dalla carica di consigliere dell'unione resta ferma anche se la sospensione è cessata, e l'interessato può essere nuovamente eletto consigliere dell'unione ai sensi dell'articolo 30;

d) dal momento in cui gli è stata notificata la dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere comunale ai sensi dell'articolo 69 del TUEL;

e) in tutti gli altri casi in cui sia cessato dalla carica di consigliere comunale, dal momento della cessazione. Detta disposizione si applica anche ai consiglieri comunali di cui agli articoli 36, comma 3 bis, e 110;

f) dal momento in cui le dimissioni volontarie dalla carica di consigliere dell'unione sono state acquisite al protocollo dell'unione;

g) dal momento in cui il consiglio dell'unione ha deliberato, secondo le previsioni statutarie e regolamentari, la decadenza per impedimento permanente o per accertamento delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 36, o per reiterata mancata partecipazione ai lavori del consiglio. (98)

5. Il rappresentante del comune cessa, altresì, dalla carica di consigliere dell'unione dal momento dell'elezione del sostituto ai sensi dell'articolo 30.

6. Se la cessazione del consigliere dell'unione interviene dopo la convocazione del consiglio dell'unione, essa può essere rilevata anche al momento all'apertura della seduta, disponendosi l'immediata integrazione del consiglio con il sostituto. In tal caso, la comunicazione al sostituto sulla sua entrata in carica è valida anche se avvenuta il giorno stesso della riunione del consiglio, ed egli ha titolo per parteciparvi; la seduta può comunque avere luogo anche in assenza del sostituto.

Art. 32 - Consiglio dell'unione

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'unione. Ha competenza limitatamente agli atti fondamentali, per i quali si applica, nelle parti compatibili, l'articolo 42 del TUEL.

2. Il consiglio è convocato e presieduto dal presidente dell'unione. Lo statuto può prevedere che sia eletto presidente del consiglio dell'unione un componente diverso; fino a detta elezione, e comunque in caso di assenza del presidente eletto, le funzioni di presidente del consiglio sono svolte dal presidente dell'unione.

3. Il consiglio approva il regolamento di funzionamento, ai sensi dell'articolo 38, comma 2, del TUEL. Salvo quanto previsto dalla presente legge, se il regolamento non dispone, ai sensi dell'articolo 38, comma 2, secondo periodo, del TUEL, sul numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, le deliberazioni del consiglio dell'unione sono assunte con la partecipazione al voto di almeno la metà dei componenti e con il voto favorevole della maggioranza dei partecipanti.

Art. 33 - Giunta dell'unione

1. La giunta dell'unione è composta da tutti i sindaci dei comuni associati che siano stati proclamati eletti nelle elezioni comunali. All'atto della proclamazione, il sindaco eletto sostituisce ad ogni effetto nella giunta dell'unione il sindaco cessato.

2. La giunta collabora con il presidente dell'unione nel governo dell'ente ed esercita le sue funzioni in forma collegiale. Opera con proprie deliberazioni, assunte dalla maggioranza dei componenti.

3. La giunta esercita le funzioni attribuite dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti, e compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni di governo che non siano riservati, dalla legge e dallo statuto, al consiglio o al presidente. Dà attuazione alle deliberazioni del consiglio e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso. Adotta i regolamenti sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei principi stabiliti dallo statuto e degli indirizzi deliberati dal consiglio.

4. Quando la legge regionale prevede che un atto deve essere approvato da un organo amministrativo, comunque denominato, di cui fanno parte solo i sindaci dei comuni associati, questo si intende riferito alla competenza della giunta dell'unione.

Art. 34 - Presidente dell'unione

1. Il presidente rappresenta l'unione, è responsabile dell'amministrazione dell'ente, convoca e presiede la giunta e, salvo il caso di cui all'articolo 32, comma 2, il consiglio, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Può nominare tra i componenti della giunta il sindaco che lo sostituisce in casi di assenza o impedimento temporanei. In mancanza di nomina, le funzioni di presidente sono svolte dal sindaco del comune di maggiore dimensione demografica, non considerando il comune di cui è sindaco il presidente.

2. Il presidente dell'unione è eletto dalla giunta, salvo che lo statuto preveda l'elezione da parte del consiglio, a rotazione tra i sindaci dei comuni associati.

3. Lo statuto stabilisce la durata del mandato del presidente e i criteri per la rotazione. In assenza di disciplina statutaria, il mandato del presidente decorre dalla data della prima elezione e dura fino al 31 dicembre dello stesso anno, e la rotazione avviene per ogni anno solare, con elezione riservata ai sindaci che non hanno già ricoperto l'incarico.

4. Salvo diversa disciplina statutaria, il sindaco eletto nelle elezioni comunali in sostituzione del sindaco presidente

dell'unione assume la carica di presidente dell'unione dalla data di proclamazione a sindaco, e dura in carica per tutto il tempo residuo che sarebbe spettato al presidente cessato.

5. In ogni caso, se il presidente cessa dalla carica di sindaco, cessa altresì automaticamente dalla carica di presidente dell'unione.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 4, in caso di dimissioni, decesso, impedimento permanente, rimozione, decadenza di diritto, sospensione dall'esercizio delle funzioni, dichiarazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 36, cessazione per scadenza del mandato del presidente ai sensi del comma 3, o per effetto di altre cause previste dallo statuto, fino all'elezione del nuovo presidente, le funzioni di presidente sono svolte dal sindaco del comune di maggiore dimensione demografica, non considerando il comune di cui è sindaco il presidente cessato. Lo statuto può, in alternativa, individuare il sindaco che svolge le funzioni di presidente fino all'elezione.

7. Il soggetto che sostituisce il sindaco nei casi previsti dall'articolo 26, comma 4 e articolo 35, non può comunque ricoprire la carica di presidente dell'unione, *salvo per il periodo in cui, per effetto delle suddette disposizioni, la giunta risulti composta interamente da sostituti dei sindaci. (99)*

8. L'atto costitutivo individua il sindaco che svolge transitoriamente le funzioni di presidente dell'unione per non più di novanta giorni dalla data di sottoscrizione dell'atto medesimo fino alla data dell'elezione. Decorsi i novanta giorni senza che l'organo competente abbia provveduto all'elezione del nuovo presidente, e fino a detta elezione, la carica di presidente è ricoperta di diritto a rotazione ogni novanta giorni, alternando il sindaco del comune di maggiore dimensione demografica con il sindaco di minore dimensione demografica, escludendo ogni volta il sindaco che ha già ricoperto l'incarico. La durata rimane ferma anche in caso di ingresso o fuoriuscita di comuni dall'unione. A decorrere dalla data di elezione del presidente, si applica il comma 3, non considerando il mandato di presidente svolto ai sensi del presente articolo.

Art. 35 - Commissario del comune

1. Il commissario del comune, nominato ai sensi dell'articolo 141 del TUEL, sostituisce il sindaco e i rappresentanti del comune negli organi collegiali dell'unione. Il numero dei componenti del consiglio dell'unione è corrispondentemente ridotto fino all'entrata in carica dei nuovi rappresentanti del comune.

Art. 36 - Incompatibilità

1. **(8)** Non possono **(9)** ricoprire cariche negli organi di governo dell'unione di comuni, quantunque sindaci o consiglieri comunali:

a) il dipendente dell'unione di comuni, salvo che sia in aspettativa non retribuita e chi presta comunque servizio presso la stessa unione, in posizione di comando o distacco; **(10)**

b) colui che si trova in una delle situazioni di cui all'articolo 63 del TUEL nei confronti dell'unione, salvo che per fatto connesso con l'esercizio del mandato di sindaco o di consigliere comunale.

2. Quando si verifica una situazione di incompatibilità il consiglio dell'unione provvede ai sensi dell'articolo 69 del TUEL.

2 bis. *In alternativa a quanto previsto dal comma 2, se l'incompatibilità di cui al comma 1, lettera a), riguarda un sindaco, la dichiarazione di incompatibilità può essere effettuata direttamente dal sindaco medesimo. Dalla data di acquisizione al protocollo dell'unione della dichiarazione di incompatibilità, il sindaco cessa di far parte degli organi dell'unione. Si applicano i commi 3 e 3 bis. (100)*

3. Se l'amministratore dichiarato incompatibile è un sindaco, si applica l'articolo 26, comma 4, secondo periodo. In caso di incompatibilità anche del vicesindaco, questi è sostituito dall'assessore del comune più anziano di età, e, in caso di ulteriore incompatibilità, dall'assessore del comune che segue nell'ordine di anzianità. La cessazione in qualsiasi momento della causa di incompatibilità del sindaco è accertata dal consiglio dell'unione e comporta il reintegro nelle funzioni di componente del consiglio e della giunta dell'unione, in sostituzione del vicesindaco o dell'assessore del comune.

3 bis. *In caso di incompatibilità di un sindaco di un comune privo di giunta per effetto di legge, il sindaco è sostituito nel consiglio e nella giunta dell'unione da un consigliere del comune non in carica nell'unione, da lui delegato in via*

permanente. Fino alla nomina del consigliere delegato, il consiglio e la giunta dell'unione continuano a operare in composizione ridotta. Il consigliere delegato cessa dalle cariche dell'unione nel caso di reintegro del sindaco conseguente alla cessazione delle cause di incompatibilità accertata dal consiglio dell'unione. (100)

4. Se la dichiarazione di incompatibilità riguarda il sindaco che ricopre la carica di presidente dell'unione, il presidente decade dalla carica.

5. Il soggetto che sostituisce il sindaco ai sensi del comma 3 cessa comunque dalla carica di componente del consiglio e della giunta dell'unione a seguito di cessazione della carica di assessore del comune. In tal caso, è sostituito a sua volta dall'assessore del comune in carica che segue nell'ordine di anzianità.

5 bis. Restano ferme le incompatibilità stabilite, per i componenti della giunta e del consiglio dell'unione, dalle disposizioni del capo VI del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), per le quali si applica la disciplina ivi prevista. (101)

Art. 37 - Dimissioni

1. Lo statuto disciplina, in conformità con i principi del TUEL, le dimissioni volontarie da presidente o da componente del consiglio dell'unione. In assenza di disciplina statutaria, le dimissioni sono indirizzate rispettivamente alla giunta o al consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente, nell'ordine temporale di presentazione; le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo dell'ente per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. In ogni caso, le dimissioni sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

2. Le dimissioni del sindaco da componente di diritto degli organi collegiali dell'unione sono prive di effetti. Sono altresì prive di effetti le dimissioni dagli organi collegiali dell'unione del soggetto che sostituisce il sindaco nei casi previsti dagli articoli 26, comma 4 e 35. *Sono fatti salvi i casi previsti dal comma 2 bis. (102)*

2 bis. Le dimissioni del sindaco da componente di diritto degli organi collegiali dell'unione sono ammesse esclusivamente in caso di scelta effettuata per incompatibilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera h), del d.lgs. 39/2013. Il sindaco cessa dalle cariche dal momento in cui le dimissioni sono state acquisite al protocollo dell'unione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai soggetti che sostituiscono il sindaco ai sensi della presente legge. Nel caso in cui, per dimissioni successive per incompatibilità, non residuano ulteriori componenti della giunta, la sostituzione è effettuata secondo le medesime modalità e per gli effetti dell'articolo 36, comma 3 bis. (103)

SEZIONE III - Disposizioni sull'organizzazione e sul personale

Art. 38 - Responsabili dei servizi

1. Nell'esercizio associato mediante unione non si applica l'articolo 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2001"), concernente la facoltà dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale.

2. Lo statuto può prevedere che i responsabili dei servizi dell'unione esprimano i pareri e compiano le attività previste dalla legislazione statale o regionale anche per i singoli comuni associati, quando la legislazione medesima stabilisce che determinati atti, attinenti a funzioni che sono esercitate in forma associata, debbano comunque essere adottati dagli organi di governo dei singoli comuni.

Art. 39 - Personale (41)

1. L'unione di comuni, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi affidati dai comuni e dalle province, opera di norma con personale distaccato, comandato o trasferito da detti enti. *In caso di trasferimento di personale dai comuni all'unione, si applicano le disposizioni dell'articolo 78, comma 3, in quanto compatibili. (11)*

1 bis. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 32, comma 5, del TUEL, non rientrano nelle spese ivi previste quelle relative al

personale derivante dal conferimento effettuato direttamente all'unione di funzioni e servizi da parte dello Stato o della Regione. (42)

2. Salvo diversa disciplina dello statuto o diverso accordo tra gli enti interessati, in caso di scioglimento dell'unione o di cessazione di funzioni affidate *da comuni, province e città metropolitana (43)*, il personale di cui al comma 1, rientra, con provvedimento dell'ente di provenienza, nella disponibilità di detto ente.

3. In caso di cessazione di funzioni affidate *da comuni, province e città metropolitana (43)*, l'unione, previa deliberazione della giunta adottata all'unanimità dei componenti, può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'unione del personale comandato o trasferito.

Art. 40 - Comunicazione della spesa per il personale

1. Le unioni di comuni, per le finalità di cui agli articoli 50, 90, comma 9, e 95, comma 1, lettera b), della presente legge trasmettono annualmente alla Giunta regionale l'elenco dei dipendenti, specificando il costo annuale di ciascuno di essi e le funzioni cui risulta assegnato in via esclusiva o prevalente, evidenziando, ove ricorra il caso, il personale che svolge le funzioni conferite dalla Regione.

Art. 41 - Norme di salvaguardia

1. In caso di scioglimento dell'unione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 39, comma 2, il personale a tempo indeterminato che risulta comunque assegnato in via definitiva all'unione, anche per effetto di quanto previsto dall'articolo 39, comma 3, è assegnato ai comuni associati sulla base di accordi intercorsi tra l'unione e i comuni medesimi.

2. In caso di mancato accordo l'unione non può essere sciolta.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche al personale con contratto di lavoro a tempo determinato appartenente alle categorie del comparto degli enti locali, quando lo statuto non abbia dettato le regole per garantire la continuità dei rapporti di lavoro fino allo spirare del termine previsto dal contratto.

4. In caso di scioglimento dell'unione che esercita funzioni conferite dalla Regione, alle disposizioni del presente articolo si dà attuazione dopo l'avvenuto trasferimento delle funzioni ai sensi dell'articolo 50 della presente legge.

SEZIONE IV - Disposizioni sulla gestione finanziaria

Art. 42 - Disciplina generale

1. Alle unioni di comuni si applicano i principi e le norme sull'ordinamento finanziario e contabile dei comuni di cui al TUEL, nonché i principi e le norme di coordinamento della finanza pubblica dettati dallo Stato, rivolti alle unioni medesime o alla generalità degli enti locali.

2. I comuni sono tenuti a trasferire all'unione risorse finanziarie sufficienti alla copertura integrale delle spese per il funzionamento dell'unione stessa, e comunque allo svolgimento delle funzioni, dei servizi e delle attività dell'ente.

3. Lo statuto dell'unione può stabilire norme per coordinamento dei bilanci dell'unione e dei comuni associati. Le spese per le quali non sono indicati dallo statuto i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie sono sostenute da trasferimenti dei comuni quantificati in misura proporzionale alla popolazione.

4. I bilanci, i provvedimenti di riequilibrio, i rendiconti approvati dall'unione sono trasmessi ai comuni associati entro dieci giorni dall'esecutività dell'atto di approvazione.

5. Le unioni di comuni sono tenute a definire e ad approvare un proprio piano esecutivo di gestione, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, ai sensi dell'articolo 169, commi 1 e 2, del TUEL.

Art. 43 - Referto del controllo di gestione

1. Le unioni di comuni sono tenute ad applicare il controllo di gestione, secondo le modalità previste dagli articoli 196, 197, 198 e 198 bis del TUEL, dai propri statuti e dal regolamento di contabilità.
2. Dell'avvenuta trasmissione del referto alla Corte dei Conti ai sensi dell'articolo 198 bis del TUEL è data comunicazione alla Giunta regionale.

Art. 44 - Unioni di comuni deficitarie

1. Le unioni di comuni che risultino per tre anni consecutivi strutturalmente deficitarie, secondo quanto previsto dalle disposizioni della Parte seconda, titolo VIII, capo I, del TUEL, sono soggette alla decurtazione del cinquanta per cento delle risorse regionali di cui agli articoli 87 e 90 della presente legge.
2. La condizione di ente strutturalmente deficitario è rilevata dalle risultanze riportate nella tabella del penultimo esercizio precedente quello di riferimento, trasmesso dalle unioni alla Regione. La tabella è approvata dalla Giunta regionale.
3. La decurtazione delle risorse regionali ha luogo sulle assegnazioni relative all'esercizio finanziario successivo a quello nel quale è stata data comunicazione del terzo rendiconto di gestione riportante la condizione di deficitarietà, ed è applicata anche negli anni immediatamente successivi, fino al superamento della condizione medesima.

Art. 45 - Fondo di anticipazione per temporanee esigenze di bilancio delle unioni

1. E' istituito un fondo di anticipazione per far fronte a temporanee difficoltà finanziarie delle unioni di comuni e a esigenze di riorganizzazione dei flussi finanziari tra unioni e comuni associati.
2. Il fondo opera fino alla concessione massima complessiva di 2.000.000,00 di euro. L'importo massimo concedibile alla singola unione di comuni non può essere superiore a 500.000,00 euro.
3. Le unioni di comuni che accedono al fondo sono tenute, entro trentasei mesi dalla data di erogazione del finanziamento regionale, al rimborso del finanziamento concesso, senza alcun onere per interessi.
4. La Giunta regionale, con propria deliberazione da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, provvede a definire i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti e per il rimborso e il recupero delle somme anticipate. L'accesso al fondo, salvo quanto previsto dall'articolo 72, è comunque subordinato, per le unioni di comuni a disciplina ordinaria, all'approvazione di conformi deliberazioni del consiglio dell'unione e dei consigli dei comuni associati sull'entità delle somme richieste, sul tempo della restituzione, sull'impegno dei comuni alla restituzione delle somme, ciascuno per la propria quota, in caso di mancata o non integrale restituzione da parte dell'unione.
5. In caso di mancata restituzione delle somme ai sensi del comma 3, la Regione procede a compensazione del credito, nei confronti dell'unione e dei comuni associati, ai sensi dell'articolo 27 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 19 dicembre 2001, n. 61/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 "Ordinamento contabile della Regione Toscana").
6. Se è stato nominato il commissario di cui all'articolo 48, comma 2, la deliberazione del consiglio dell'unione di cui al comma 4 del presente articolo è sostituita dal decreto del commissario medesimo.
7. L'anticipazione può essere concessa anche se sussiste la situazione di cui all'articolo 44 .

Art. 46 - Gestione delle risorse aggiuntive per la montagna

1. Le unioni di comuni, ai sensi dell'articolo 87, comma 4, sono beneficiarie delle risorse aggiuntive per la montagna ed effettuano gli interventi destinati ai territori montani.
2. I provvedimenti che individuano gli interventi aggiuntivi destinati ai territori montani sono deliberati dagli organi collegiali con la maggioranza prevista dallo statuto, che preveda il voto favorevole anche dei sindaci che rappresentano la maggioranza della popolazione residente nei comuni montani.
3. Se lo statuto non dispone sulle maggioranze ai sensi del comma 2, l'individuazione degli interventi aggiuntivi destinati ai

territori montani è deliberata dal consiglio dell'unione, se tra i favorevoli si sono espressi anche i sindaci che rappresentano la maggioranza della popolazione residente nei comuni montani.

SEZIONE V - Controlli sulle unioni di comuni

Art. 47 - Effetti di provvedimenti statali

1. Quando gli organi dello Stato provvedono, ai sensi dell'articolo 141, commi 1, lettera a), 7 e 8, del TUEL alla sospensione o allo scioglimento del consiglio dell'unione di comuni, il presidente e la giunta dell'unione cessano dalle funzioni a decorrere dalla data di nomina del commissario.

Art. 48 - Mancata approvazione di bilanci

1. In caso di mancata approvazione del bilancio dell'unione di comuni nei termini previsti dalla normativa statale, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta dell'unione il relativo schema, il Presidente della Giunta regionale nomina con proprio decreto un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio dell'unione. Lo schema di bilancio indica le risorse che i comuni sono tenuti a trasferire all'unione ai sensi dell'articolo 42 commi 2 e 3.

2. In tal caso, e comunque quando il consiglio dell'unione non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, il Presidente della Giunta regionale assegna al consiglio, con lettera trasmessa ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale nomina con proprio decreto un commissario per l'approvazione del bilancio.

3. Con il decreto di cui al comma 2, è disposto lo scioglimento del consiglio e della giunta dell'unione ed è dichiarata la decadenza del presidente; il commissario provvede all'amministrazione ordinaria e straordinaria dell'ente in sostituzione degli organi di governo dell'unione fino alla loro ricostituzione.

4. A seguito dello scioglimento, i comuni provvedono all'elezione dei nuovi rappresentanti nel consiglio dell'unione secondo le norme della presente legge.

5. Con decreto del Presidente della Giunta regionale è stabilita la data di insediamento del nuovo consiglio ed è nominato, tra i sindaci dei comuni, il sindaco che svolge le funzioni di presidente fino all'elezione del nuovo presidente, o il sindaco che deve ricoprire la carica di presidente ai sensi dello statuto in caso di scioglimento degli organi.

6. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano a esercitare, fino all'entrata in carica dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

7. Dell'adozione dei provvedimenti della Regione di cui al presente articolo è data comunicazione al Prefetto. I medesimi provvedimenti sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

8. La mancata adozione *del rendiconto di gestione e (104)* dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio nei termini di legge comporta l'applicazione della procedura prevista per la mancata approvazione del bilancio.

9. I presidenti delle unioni di comuni sono tenuti a dare comunicazione alla Giunta regionale dell'avvenuta approvazione del bilancio di previsione, *del rendiconto di gestione (104)* e dell'adozione dei provvedimenti di riequilibrio se necessari ai sensi di legge. La comunicazione deve essere trasmessa entro dieci giorni dall'esecutività dell'atto di approvazione.

10. Per la nomina del commissario si applicano, per quanto non previsto dal presente articolo, le disposizioni della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 (Disciplina dei commissari nominati dalla Regione). La nomina a commissario di un dirigente o un funzionario dipendenti dalla Prefettura – Ufficio territoriale del governo è effettuata previa intesa con il Prefetto. A tal fine, la Giunta regionale promuove la stipula di protocolli di intesa con le prefetture – uffici territoriali del governo. *Al commissario è riconosciuta un'indennità pari all'indennità lorda mensile del sindaco del comune di maggior dimensione demografica costituente l'unione, oltre al rimborso delle spese effettivamente sostenute. L'indennità e le spese sono a carico dell'unione che provvede a liquidarle entro trenta giorni dalla cessazione del mandato commissariale. In caso di nomina di dirigente o funzionario di Prefettura, l'intesa può prevedere forme alternative di rimborso della retribuzione e delle spese sostenute. (105)*

11. Quando è nominato il commissario ai sensi dei commi 2 e 8, in deroga alle disposizioni del presente capo che disciplinano l'elezione o l'individuazione dei rappresentanti dei comuni e del presidente dell'unione:

a) i rappresentanti del comune che risultano componenti del consiglio dell'unione al momento della nomina del commissario non possono ricoprire la carica di consiglieri dell'unione per l'intero mandato amministrativo del comune;

b) il presidente dell'unione in carica al momento della nomina del commissario non può essere rieletto alla carica di presidente fino alla conclusione del mandato amministrativo di sindaco del comune.

11 bis. *Le disposizioni relative al rendiconto di gestione di cui ai commi 8 e 9, come modificati dall'articolo 34 della legge regionale 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013), si applicano dal 1° gennaio 2014. (106)*

SEZIONE VI - Disposizioni finali

Art. 49 - Obblighi dei comuni

1. In caso di recesso, salvo diversa disciplina dello statuto dell'unione di comuni o, per quanto non previsto dallo statuto, salvo accordi intercorsi tra il comune interessato e l'unione, il comune recedente:

a) resta obbligato nei confronti dell'unione per le obbligazioni che, al momento in cui il recesso è efficace, non risultino adempiute verso l'ente, come derivanti dalla presente legge, dallo statuto e dai regolamenti dell'unione, ovvero dalle convenzioni e da altri atti di affidamento di funzioni e compiti all'unione;

b) resta altresì obbligato nei confronti dell'unione per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'unione per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività che il comune ha a qualsiasi titolo affidato all'unione, per tutta la durata di detti affidamenti.

2. In caso di scioglimento dell'unione, il comune già facente parte dell'unione resta obbligato, nei confronti degli enti che succedono nei rapporti dell'unione e limitatamente a detti rapporti, per le obbligazioni che, al momento dello scioglimento, non risultino adempiute verso l'unione, come derivanti dalla presente legge, dallo statuto e dai regolamenti dell'unione, ovvero dalle convenzioni e da altri atti di affidamento di funzioni e compiti all'unione. Resta altresì obbligato, nei confronti degli enti che succedono nei rapporti dell'unione e limitatamente a detti rapporti, per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'ente subentrante per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività che il comune ha a qualsiasi titolo affidato all'unione, per tutta la durata di detti affidamenti. Sono fatti salvi gli accordi tra il comune e l'ente subentrante volti a regolare diversamente i loro rapporti a seguito dello scioglimento.

3. In caso di scioglimento dell'unione, per tutti i rapporti che non rientrano nella successione di cui al comma 2, il comune già facente parte dell'unione resta obbligato secondo quanto stabilito dallo statuto per i rapporti medesimi. In mancanza di disposizione statutaria, si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.

Art. 50 - Disposizioni sulle unioni che esercitano funzioni conferite dalla Regione

1. Nei casi in cui l'unione di comuni esercita, per effetto dell'articolo 68 o dei provvedimenti adottati ai sensi della legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle Comunità montane), funzioni conferite dalla Regione:

a) l'ingresso di un comune nell'unione non determina modifiche del territorio sul quale sono esercitate le funzioni conferite;

b) il recesso di comuni dall'unione (44), nonché lo scioglimento dell'unione, sono sottoposti, su iniziativa dei sindaci dei comuni interessati, alla procedura del presente articolo.

2. *Il sindaco del comune che intende recedere e i sindaci dei comuni che intendono sciogliere l'unione ne danno comunicazione alla Giunta regionale. Alla comunicazione è allegata la deliberazione del consiglio comunale di recesso o di scioglimento. (45)*

3. La Giunta regionale, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione, con propria deliberazione prende atto di quanto espresso dai sindaci (44).

4. Per quanto necessario al fine di garantire l'ordinato ed efficace svolgimento delle funzioni regionali conferite, la Giunta regionale, con la deliberazione di cui al comma 3, può stabilire,:

a) il differimento del termine dal quale il recesso **(44)** oppure lo scioglimento dell'unione sono efficaci; qualora, in relazione a tali eventi, sia necessario modificare le disposizioni legislative che attribuiscono le funzioni, il differimento è disposto fino all'entrata in vigore della legge di modifica;

b) la continuazione dell'esercizio delle funzioni da parte dell'unione anche sul territorio del comune che recede;

c) l'assegnazione delle funzioni ad altro ente competente ai sensi della legislazione regionale vigente, per il territorio del comune recedente;

d) le disposizioni necessarie ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa tra gli enti interessati;

e) le disposizioni per la successione nei rapporti attivi e passivi tra gli enti interessati e per il trasferimento o la ripartizione dei beni, delle risorse strumentali e del personale, ivi compreso il termine della loro decorrenza;

f) le disposizioni per il periodo transitorio e le modalità da osservare per il trasferimento delle funzioni.

5. Fino alla data di decorrenza stabilita dalla deliberazione della Giunta regionale, *gli atti di recesso e (46)* di scioglimento dell'unione non producono effetti e l'unione resta obbligata allo svolgimento delle funzioni regionali conferite.

6. Le deliberazioni della Giunta regionale di cui al presente articolo costituiscono titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione tra enti.

7. Se l'unione non esercita entro il 31 dicembre 2013 le funzioni fondamentali di cui all'articolo 55, commi 2 e 4, nei casi ivi previsti, o comunque non esercita le funzioni di cui all'articolo 55, comma 4, lettera b), nonché in caso di successiva cessazione dell'esercizio di tali funzioni da parte dell'unione, la Giunta regionale procede ai sensi del comma 4, lettera c). In alternativa, la Giunta regionale presenta una proposta di legge con la quale si provvede all'attribuzione ad altri enti delle funzioni già conferite all'unione. (45)

8. L'entrata in vigore di leggi regionali che modificano l'assetto delle funzioni conferite dalla Regione non comporta la modifica dello statuto dell'unione.

9. Salvo quanto previsto dal comma 1, lettera a) che si applica anche alle unioni di comuni a disciplina differenziata, le disposizioni del presente articolo si applicano unicamente alle unioni di comuni a disciplina ordinaria.

Art. 51 - Esercizio di funzioni affidate da altri soggetti pubblici

1. Nell'ambito dell'esercizio associato di funzioni comunali che rientrano nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, lo statuto dell'unione di comuni può prevedere che l'unione assuma l'esercizio di funzioni di altri soggetti pubblici, diversi dagli enti locali, per esercitarle limitatamente al territorio dei comuni associati. Le funzioni da assumere devono avere riguardo a compiti amministrativi, attività o servizi di interesse comune, la cui integrazione con le funzioni esercitate dall'unione consente di perseguire sinergie o risparmi di gestione, semplificazione dei rapporti con l'utenza, miglioramento dei servizi per i cittadini.

2. L'assunzione delle funzioni è effettuata mediante convenzione con i soggetti pubblici interessati, approvata dal consiglio dell'unione con la maggioranza qualificata prevista dallo statuto, che preveda almeno il voto favorevole dei sindaci che rappresentano la maggioranza della popolazione residente nei comuni associati.

3. La convenzione può stabilire, tra l'altro, le modalità di svolgimento delle funzioni o dei compiti, a tal fine utilizzando le forme generali della delega o della costituzione di uffici comuni, ovvero individuando specifiche modalità di organizzazione degli uffici. Può prevedere la costituzione di organi comuni di indirizzo per l'esercizio delle funzioni affidate. Deve prevedere la copertura della spesa da parte del soggetto pubblico interessato.

Art. 52 - Unione di comuni e Circondario dell'Empolese Valdelsa

1. L'ente associativo costituito dai comuni di Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli, Vinci e denominato Circondario dell'Empolese Valdelsa, di cui alla legge regionale 29 maggio 1997, n. 38 (Istituzione del Circondario Empolese Val d'Elsa quale circoscrizione di decentramento amministrativo), è riconosciuto ad ogni effetto anche quale unione di comuni.

2. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i comuni provvedono all'adeguamento dello statuto in conformità alle disposizioni della presente legge.

3. Decorso il termine di cui al comma 2 senza che si sia provveduto alla modifica statutaria, si applicano le disposizioni del presente capo.

CAPO IV - Esercizio associato di funzioni fondamentali

Art. 53 - Norme generali

1. L'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali dei comuni è svolto, mediante convenzione o unione di comuni, negli ambiti di dimensione territoriale adeguata di cui all'allegato A, definiti dalla presente legge ai sensi dell'articolo 14, comma 30, del decreto-legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010. *Sono fatte salve le leggi regionali che stabiliscono ambiti di esercizio più ampi per l'esercizio di specifiche funzioni fondamentali. (47)*

2. In presenza di esercizio associato di funzioni comunali, presso ogni comune sono garantiti ai cittadini e alle imprese servizi di informazione, di ricezione di domande e di istanze, di conoscenza degli atti adottati che li riguardano. I servizi sono assicurati nell'ambito dell'organizzazione predisposta dalla forma associativa o direttamente dai comuni, secondo le modalità previste dagli atti associativi.

3. I servizi di sportello di cui al presente articolo, se attuati direttamente dai singoli comuni, non possono comportare lo svolgimento di compiti istruttori o decisori di competenza della forma associativa.

Art. 54 - Dimensione territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni dei comuni

1. La dimensione territoriale adeguata per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali dei comuni è costituita da aggregazioni di comuni, aventi territorio di norma contermini e compreso in una stessa provincia o città metropolitana (48) con popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti, come risultante dai dati ufficiali ISTAT relativi alla popolazione residente dei comuni alla data del 31 dicembre 2009. Detto limite è raggiunto dai comuni obbligati, tra di loro o in aggregazione con altri comuni dell'ambito.

2. I comuni di Capraia Isola e di Isola del Giglio, in ragione della specificità insulare del territorio dell'intero comune, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto- legge n. 78/2010, non sono obbligati a partecipare alle aggregazioni di cui al comma 1.

3. Le aggregazioni di cui al comma 1 sono costituite negli ambiti di cui all'allegato A.

4. La Giunta regionale, con una o più deliberazioni, può modificare l'allegato A, a condizione che sia raggiunta l'intesa con i comuni interessati o che la proposta di modifica sia effettuata dai comuni interessati d'intesa tra loro e che ciascun ambito risultante dalla nuova delimitazione abbia popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti.

5. *Le intese di cui al comma 4, sono realizzate se alla proposta di modifica aderiscono tutti i sindaci dell'ambito territoriale proposto. Se la proposta non è sottoscritta da tutti i sindaci dell'ambito territoriale proposto, la Giunta regionale assume le determinazioni finali sentiti gli altri sindaci e previa acquisizione del parere della commissione consiliare competente che lo esprime entro trenta giorni dalla trasmissione dello schema di deliberazione, decorsi inutilmente i quali l'atto può essere comunque adottato. (49)*

6. La Giunta regionale provvede d'ufficio alla modifica dell'allegato A se è stata istituita una unione di comuni a disciplina differenziata; in tal caso sono ammesse eventuali riduzioni della popolazione complessiva degli ambiti dell'allegato A al di sotto del limite di 5.001 abitanti.

7. La modifica può riguardare anche la costituzione di aggregazioni con comuni non ricompresi nell'allegato A.

8. *Abrogato.* **(50)** 9. Resta ferma l'individuazione dell'ambito di dimensione territoriale costituito da tutti i comuni dell'isola d'Elba.

Art. 55 - Comuni tenuti all'esercizio associato delle funzioni fondamentali

1. *Nell'ambito dei territori di cui all'allegato A, fatta eccezione per i comuni di cui all'articolo 54, comma 2, i comuni aventi popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se hanno fatto parte di comunità montane, avviano l'esercizio associato delle funzioni fondamentali mediante convenzione o unione di comuni, osservando i seguenti limiti dimensionali: (51)*

a) il limite demografico minimo è di 5.001 abitanti e deve essere raggiunto da aggregazioni cui partecipano comuni obbligati o comuni obbligati e non obbligati; in particolare, i comuni obbligati, pur non raggiungendo complessivamente 5.001 abitanti, raggiungono il limite dimensionale se le loro funzioni fondamentali sono esercitate in unione di comuni a disciplina ordinaria avente almeno 5.001 abitanti;

b) il limite dimensionale di cui alla lettera a) può essere diverso se la popolazione complessiva dell'ambito è inferiore, e in tal caso corrisponde alla popolazione complessiva dell'ambito medesimo;

b bis) *il limite dimensionale di cui alla lettera a), può essere diverso se nell'ambito è presente un solo comune obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali e se l'esercizio associato è svolto in convenzione; in tal caso detto limite dimensionale corrisponde alla popolazione complessiva del comune obbligato e del comune contermine associato; (52) b ter) il limite dimensionale di cui alla lettera a), può essere diverso se almeno tre comuni*

costituiscono un'unione di comuni e svolgono, mediante la medesima unione, tutte le funzioni fondamentali per le quali è previsto l'esercizio associato obbligatorio. In tal caso il limite dimensionale corrisponde alla popolazione complessiva dei comuni costituenti l'unione; (107)

c) per i comuni obbligati che svolgono, secondo la disciplina dell'articolo 60, le funzioni fondamentali mediante unione a disciplina differenziata, il limite dimensionale corrisponde alla popolazione complessiva dell'unione medesima.

2. *Fermo restando l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali ai sensi della legislazione statale vigente, se i comuni obbligati costituiscono un'unione di comuni a disciplina ordinaria, sono tenuti almeno all'esercizio, mediante l'unione medesima, di due funzioni fondamentali, o, in alternativa ad una di esse, delle funzioni di cui all'articolo 90, comma 1, lettera c), numero 2). (53)*

3. A decorrere dal 1° gennaio 2013, per l'esercizio di funzioni fondamentali, i comuni non compresi nei territori di cui all'allegato A non possono stipulare convenzioni con singoli comuni delle unioni eventualmente costituite nei territori medesimi.

4. Se a una unione di comuni a disciplina ordinaria partecipano sia comuni tenuti all'esercizio associato obbligatorio di funzioni sia comuni non tenuti a detto esercizio:

a) *l'unione esercita, per tutti i comuni tenuti all'esercizio associato obbligatorio, almeno due funzioni fondamentali, o, in alternativa ad una di esse, le altre funzioni di cui all'articolo 90, comma 1, lettera c), numero 2); (54)*

b) *l'unione esercita per tutti i comuni associati almeno una funzione fondamentale o, in alternativa, le altre funzioni di cui all'articolo 90, comma 1, lettera c), numero 2; (54)*

c) tutti i comuni sono tenuti a partecipare alle spese dell'ente, comprese quelle per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui alla lettera a), secondo il riparto previsto dallo statuto;

d) in caso di non corrispondenza delle funzioni di cui alle lettere a) e b), l'approvazione degli atti fondamentali dell'ente e delle norme per l'organizzazione degli uffici è soggetta a maggioranze, stabilite dallo statuto, che comportino il voto favorevole anche dei sindaci *partecipanti alla votazione (55)* che rappresentino la maggioranza della popolazione dei comuni tenuti all'esercizio *associato (55)* obbligatorio delle funzioni fondamentali.

5. Per consentire il progressivo adeguamento dell'esercizio associato negli ambiti di cui all'allegato A, fino alla data del 31 dicembre 2013 **(56)** i comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali possono esercitarle, mediante convenzione, anche in aggregazione con comuni non ricompresi nel medesimo ambito, purché l'aggregazione raggiunga le dimensioni di cui al comma 1, lettera a).

6. *Si ha corrispondenza di funzioni, ai sensi del comma 4, lettera d), quando l'unione esercita per tutti i comuni due medesime funzioni. (53)*

Art. 56 - Esercizio delle funzioni fondamentali in materia di servizi sociali

1. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni in materia di servizi sociali è disciplinato dalla legislazione regionale di settore.

Art. 57 - Termini per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali

1. *I comuni tenuti all'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali completano detto esercizio entro i termini stabiliti dall'articolo 14, comma 31 ter, del d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010. (57)*

2. *I comuni trasmettono gli atti associativi e le loro modifiche, entro quindici giorni dalla loro stipulazione, alla Giunta regionale ed alle prefetture-uffici territoriali del Governo competenti per territorio. (12)*

Art. 58 - Funzioni fondamentali (58) 1. Le funzioni fondamentali dei comuni sono individuate dall'articolo 14 del d.l. 78/2010, convertito dalla

l. 122/2010.

CAPO V - Unioni di comuni a disciplina differenziata

Art. 59 - Oggetto

1. Il presente capo disciplina gli adempimenti della Regione e dei comuni per l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 16 del decreto- legge 138/2011 convertito dalla legge 148/2011, nonché gli effetti derivanti da detta applicazione.

Art. 60 - Proposta di aggregazione e istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata

(59)

1. *I comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che non fanno parte di unioni di comuni e i comuni fino a 1.000 abitanti che fanno parte di unioni di comuni alla data di entrata in vigore del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, trasmettono alla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 138/2011 convertito dalla l. 148/2011, e nei termini stabiliti dalla medesima normativa statale, la proposta di aggregazione e la documentazione ivi prevista. L'aggregazione deve essere compresa in una stessa provincia, deve avere continuità territoriale e popolazione complessiva superiore a 1.000 abitanti. La popolazione complessiva può essere inferiore se l'aggregazione non ha continuità territoriale con comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti.*

2. *La mancata trasmissione, da parte dei comuni di cui al comma 1, della proposta di aggregazione entro il termine stabilito dalla normativa statale vigente comporta l'applicazione, nei confronti dei comuni medesimi, della disciplina sull'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14 del d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010.*

3. *La Giunta regionale, sulla base delle proposte deliberate dai comuni, definisce con propria deliberazione le aggregazioni, ai fini della successiva istituzione delle unioni di comuni a disciplina differenziata. Sono prese in considerazione unicamente le proposte che rientrano in uno dei seguenti casi:*

a) la proposta è avanzata solo da comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti, riguarda solo detti comuni, è stata da essi deliberata e rispetta le condizioni del comma 1;

b) la proposta è avanzata da comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, facenti parte di un'unione di comuni già costituita alla data di entrata in vigore del d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012, riguarda tutti i comuni dell'unione, e la proposta è stata deliberata da tutti i comuni dell'unione.

4. Negli altri casi, non si procede all'istituzione dell'unione a disciplina differenziata.

5. Il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto, provvede, ai sensi della normativa statale, all'istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata, per la quale è stata presentata la proposta di aggregazione e sulla quale la Giunta regionale ha verificato la sussistenza delle condizioni di cui al comma 3, lettere a) o b). Se espressamente richiesto nelle deliberazioni dei comuni, l'unione è istituita anticipatamente entro sessanta giorni dalla data di approvazione della deliberazione di cui al comma 3.

6. Se la proposta è avanzata, ai sensi del comma 3, lettera b), da tutti i comuni di un'unione di comuni già costituita, il Presidente della Giunta regionale provvede comunque all'istituzione della nuova unione.

Art. 61 - Effetti dell'istituzione delle unioni di comuni a disciplina differenziata (60)

1. Se l'istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata avviene ai sensi dell'articolo 60, comma 6, l'unione di comuni a disciplina ordinaria è estinta dalla data di istituzione della nuova unione; la nuova unione subentra in tutti i rapporti attivi e passivi dell'unione estinta e, salvo la disciplina differenziata, opera in continuità con l'unione estinta, anche nell'esercizio delle funzioni che risultano già in capo all'unione estinta per effetto dell'articolo 68, comma 1.

2. Se l'istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata avviene fra comuni già facenti parte di unioni di comuni a disciplina ordinaria, fermo restando quanto previsto dall'articolo 20, comma 7, e dall'articolo 49, comma 1, dalla data di istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata, i comuni coinvolti cessano di far parte dell'unione di comuni a disciplina ordinaria, cessano altresì gli atti associativi da essi stipulati con altri comuni o unioni di comuni. L'unione di comuni a disciplina ordinaria di cui faceva già parte il comune continua a svolgere le funzioni conferite dalla Regione all'unione anche sul territorio del comune medesimo.

3. Ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, per i quali non si è provveduto all'istituzione dell'unione di comuni a disciplina differenziata, si applica esclusivamente la disciplina dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Non si applicano le disposizioni statutarie che prevedono l'esclusione o il recesso automatici da un'unione di un comune fino a 1.000 abitanti, adottate in ragione dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 16 del d.l. 138/2011 convertito dalla l. 148/2011, previgente all'entrata in vigore del d.l. 95/2012 convertito dalla l. 135/2012.

TITOLO IV - Riordino di enti

CAPO I - Norme sulla fusione di comuni

Art. 62 - Norme generali

1. Al fine di consolidare e sviluppare i processi aggregativi dei comuni in funzione del riordino e della semplificazione istituzionale, la Regione promuove la fusione di comuni, in particolare dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

2. Due o più comuni contermini, facenti parte della medesima provincia, che, d'intesa tra di loro, esprimono la volontà di procedere alla loro fusione, possono richiedere alla Giunta regionale di presentare la proposta di legge di fusione. Nella richiesta, i comuni evidenziano le consultazioni e i processi partecipativi svolti sulla proposta di fusione e i loro esiti.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2013, la Giunta regionale promuove le intese di cui al comma 2, che coinvolgono i comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, tenendo conto degli ambiti di dimensione territoriale adeguata di cui all'allegato A. A decorrere dal 1° gennaio 2016, la Giunta regionale presenta le proposte di legge di fusione dei comuni anche in assenza dell'intesa.

4. Dalla data dell'elezione degli organi del comune costituito a seguito di fusione o di incorporazione, che supera la popolazione di cui all'articolo 55, comma 1, il comune medesimo è considerato a tutti gli effetti non obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Art. 63 - Fusione dei comuni dell'unione

1. Al comune nato dalla fusione di tutti i comuni dell'ambito territoriale di una unione di comuni già costituita sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa, sulla base della legislazione regionale in vigore al momento dell'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo comune.

2. Se la legge regionale istitutiva del nuovo comune non vi provvede direttamente: a) gli effetti di cui al comma 1 si producono a decorrere dalla data di insediamento del consiglio

comunale; b) a decorrere dalla medesima data l'unione è estinta di diritto e il comune di nuova istituzione

subentra in tutti i rapporti attivi e passivi dell'unione.

3. Se la fusione coinvolge parte dei comuni di un'unione, gli effetti della fusione, compresi quelli relativi ai rapporti tra l'unione e il nuovo comune, sono stabiliti dalla legge regionale istitutiva del nuovo comune. Quando detti comuni sono tutti partecipanti all'unione, la composizione degli organi collegiali dell'unione è corrispondentemente ridotta, e il sindaco e i rappresentanti del nuovo comune partecipano agli organi dell'unione in sostituzione dei sindaci e dei rappresentanti dei comuni originari.

Art. 64 - Contributi per fusioni e incorporazioni

1. In caso di fusione o incorporazione di due o più comuni, al comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione è concesso, a decorrere dall'anno solare in cui è prevista l'elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000,00 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000,00. **(122)** La legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione può stabilire un contributo maggiore in presenza di almeno due parametri tra quelli di seguito indicati:

a) popolazione del comune risultante dalla fusione superiore a 10.000 abitanti, a condizione che almeno uno dei comuni interessati alla fusione o incorporazione risulti già obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali;

b) classe di virtuosità riconosciuta ad almeno un comune interessato alla fusione o incorporazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; **(108)**

c) almeno due comuni in situazione di disagio beneficiari del contributo di cui all'articolo 82. **(23)** 1 bis. Ai fini del calcolo di cui al comma 1, non sono considerati i comuni già beneficiari del contributo

del presente articolo. **(109)**

1 ter. Per comune originario si intende il comune già costituito alla data dell'entrata in vigore della presente legge. Sono pertanto esclusi da questa definizione tutti i comuni istituiti successivamente a tale data mediante fusione di comuni preesistenti. **(109)**

2. **(123)** Se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo di cui al comma 1, questo è ridotto proporzionalmente.

Art. 65 - Contributi ai comuni in situazione di maggiore disagio

1. In caso di fusione o di incorporazione, che coinvolgano un comune rientrante tra quelli beneficiari del contributo di cui all'articolo 82, il contributo di cui all'articolo medesimo spetta al comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione.

2. Ai fini del comma 1, si considera il comune rientrante nella graduatoria vigente al momento dell'approvazione della legge di fusione o di incorporazione.

CAPO II - Disposizioni sulle comunità montane

SEZIONE I - Disposizioni generali

Art. 66 - Estinzione delle comunità montane

1. Le comunità montane, esistenti all'entrata in vigore della presente legge, sono estinte a seguito di trasformazione in unioni di comuni o di mancata trasformazione, nei termini e con le modalità del presente capo. La Giunta regionale, decorso il termine di cui all'articolo 71, comma 1, informa il Consiglio sui provvedimenti di estinzione adottati o da adottarsi per effetto della trasformazione o della mancata trasformazione.
2. Il presente capo disciplina altresì gli effetti derivanti dall'estinzione.
3. A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge non si applicano le disposizioni dell'articolo 29 del TUEL.

SEZIONE II - Estinzione a seguito di trasformazione in unione di comuni

Art. 67 - Trasformazione della comunità montana in unione di comuni

1. I comuni di un ambito territoriale nel quale è costituita la comunità montana possono trasformarla in unione di comuni a disciplina ordinaria.
2. L'unione deve essere costituita dalla maggioranza dei comuni dell'ambito territoriale della comunità montana. Lo statuto deve prevedere che l'unione eserciti, nel termine stabilito dall'articolo 57, comma 1, le funzioni fondamentali di cui all'articolo 55, commi 2 e 4, nei casi ivi previsti, ovvero le funzioni che costituiscono il requisito minimo di cui all'articolo 16, comma 1, lettera c), della l.r. 37/2008.
3. L'unione, entro il *centottantesimo (4)* giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, procede all'insediamento degli organi.
4. Il presidente dell'unione comunica al Presidente della Giunta regionale che l'unione è operativa e che gli adempimenti di cui al comma 3 sono stati effettuati.
5. Il Presidente della Giunta regionale, acquisita la comunicazione di cui al comma 4, completa della descrizione degli adempimenti effettuati, e verificata la sussistenza delle condizioni di cui al comma 2, primo periodo, con proprio decreto dichiara estinta la comunità montana.

Art. 68 - Effetti dell'estinzione

1. A decorrere dalla data di estinzione della comunità montana, l'unione di comuni succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della comunità montana estinta; l'unione, fino al definitivo riordino delle funzioni, subentra, altresì, ad ogni effetto, nell'esercizio delle funzioni o dei compiti conferiti o assegnati alla comunità montana allo stesso titolo per il quale sono esercitati dalla comunità montana sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione ed esclusivamente per il territorio già di competenza della comunità montana estinta, quantunque all'unione partecipino parte dei comuni della comunità montana estinta, compresi le funzioni e i servizi che la legge regionale prevede siano esercitati dalla comunità montana, sullo stesso ambito territoriale o su un territorio diverso, sulla base di deliberazioni del Consiglio regionale o di atti convenzionali con i comuni.
2. Il subentro dell'unione comporta che la disciplina regionale, già applicabile all'esercizio delle funzioni da parte della comunità montana estinta, si intende riferita all'unione medesima; in particolare, l'unione subentra nelle funzioni che risultano già attribuite alla comunità montana ai sensi dell'articolo 53 della legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica), per la cui disciplina si applicano le disposizioni del medesimo articolo 53.
3. Il personale dipendente a tempo indeterminato della comunità montana estinta, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto autonomie locali, è alla stessa data trasferito all'unione. L'unione succede altresì in tutti gli altri rapporti di lavoro e di collaborazione coordinata e continuativa in corso presso la comunità montana alla stessa data. L'unione subentra nell'esercizio delle funzioni e dei servizi associati dei comuni di cui la comunità montana è responsabile al momento della sua estinzione.
4. L'unione provvede all'approvazione del rendiconto della gestione della comunità montana relativi agli anni 2011 e 2012.

Art. 69 - Disciplina dei rapporti tra unione e comuni non associati per casi particolari

1. L'unione dei comuni costituita ai sensi dell'articolo 15 della l.r. 37/2008 e dell'articolo 67 della presente legge, che subentra ad una comunità montana senza la partecipazione di tutti i comuni già appartenenti alla comunità montana stessa, effettua, con gli idonei supporti tecnici, una ricognizione ed una stima del valore dei beni immobili e delle partecipazioni societarie provenienti dalla disciolta comunità montana, a suo tempo acquisiti con il concorso del comune non aderente all'unione.
2. L'atto di ricognizione e di stima è trasmesso alla Giunta regionale che, sentito il comune interessato, delibera in via definitiva in merito a tale atto.
3. In caso di dismissione dei beni immobili o delle partecipazioni societarie di cui al comma 1, cui non faccia seguito, entro i sei mesi successivi, il reinvestimento dei proventi a favore dell'unione, il comune non aderente a quest'ultima ha diritto alla quota parte del ricavato, salvo la detrazione delle spese di manutenzione o di miglioria apportate ai beni immobili.

Art. 70 - Assegnazione di risorse e continuità amministrativa

1. Il Presidente della Giunta regionale, con il decreto di cui all'articolo 67, comma 5, provvede a dettare disposizioni per l'assegnazione all'unione delle risorse regionali già spettanti alla comunità montana.
2. Ove necessario, può dettare disposizioni per assicurare la continuità dell'azione amministrativa tra la comunità montana estinta e l'unione di comuni e l'ordinato svolgimento delle funzioni in corso. Il decreto può altresì stabilire modalità e differire termini per la decorrenza dell'estinzione della comunità montana e degli effetti di cui all'articolo 68.
3. Il decreto di estinzione e il decreto di cui al comma 2 costituiscono titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.
4. Copia del decreto di estinzione è trasmesso dalla Regione al Ministero dell'interno ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 bis del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

SEZIONE III - Estinzione per mancata trasformazione in unione di comuni

Art. 71 - Deliberazione di scioglimento e di avvio del procedimento di estinzione

1. Se è decorso il termine di cui all'articolo 67, comma 3, senza che i comuni abbiano provveduto a costituire l'unione di cui al medesimo articolo 67 e ad insediare gli organi, la Giunta regionale delibera lo scioglimento della comunità montana e avvia il procedimento di estinzione dell'ente provvedendo alla nomina di un commissario straordinario.
2. Dalla data di adozione della deliberazione di nomina del commissario, gli organi di governo della comunità montana e il revisore dei conti decadono dalle loro funzioni e i loro componenti cessano dalle rispettive cariche.
3. La deliberazione è pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. 4. L'ente continua ad operare secondo le disposizioni della presente sezione fino alla sua estinzione.

Art. 72 - Commissario straordinario

1. E' nominato commissario straordinario il presidente della provincia cui appartengono i comuni che fanno parte della comunità montana. Il presidente della provincia può richiedere che, al suo posto, sia nominato commissario l'assessore provinciale o il dirigente o il funzionario o il segretario generale, in servizio o in quiescenza, da lui indicati.
2. Il commissario predispose il piano di successione e di subentro di cui all'articolo 73 ed esercita con propri decreti, fino alla data stabilita dal decreto di estinzione dell'ente e in conformità a quanto indicato dall'atto di nomina o da atti aggiuntivi, ogni potere di governo della comunità, compresi i poteri di organizzazione, regolamentari, di straordinaria amministrazione e di liquidazione delle attività e delle passività, anche in deroga allo statuto dell'ente.
3. Ai fini della corretta gestione dell'ente fino all'estinzione, il commissario stabilisce, ove occorra, le risorse che ciascun

comune interessato è tenuto ad erogare all'ente per le spese di gestione delle funzioni e dei compiti esercitati, secondo la ripartizione prevista dallo statuto o dagli atti che regolano i rapporti in essere, e, in assenza, in proporzione diretta alla popolazione residente di ciascun comune.

4. Il commissario può richiedere l'accesso al fondo di anticipazione di cui all'articolo 45. In tal caso, la concessione può essere disposta fino a concorrenza delle risorse disponibili ed è subordinata all'autorizzazione della provincia; i commi 3 e 5 dell'articolo 45 stesso si applicano nei confronti della provincia.

5. Per lo svolgimento delle suddette attività il commissario si avvale, di norma, delle strutture della comunità montana e, su disposizione del presidente della provincia, del personale di questa.

6. L'incarico di commissario comporta l'esercizio delle pubbliche funzioni e dei poteri stabiliti dalla presente sezione. Gli atti del commissario sono imputati alla comunità montana.

7. Al commissario spetta il rimborso delle spese sostenute, nella misura e nei limiti già previsti per il presidente della comunità montana. Al commissario, salvo che rivesta la carica di presidente o di assessore della provincia, è altresì attribuita un'indennità forfetaria, per tutto il mandato commissariale, nella misura stabilita dalla deliberazione di nomina, comunque non superiore all'indennità spettante per sei mesi al sindaco di un comune con popolazione pari a quella complessiva dei comuni della comunità montana. Dette spese sono a carico del bilancio della comunità montana. In caso di sostituzione del commissario, l'indennità spettante è suddivisa assegnando il settanta per cento al commissario che ha trasmesso il piano di successione e subentro ai sensi dell'articolo 74 e assegnando la restante quota ai commissari che hanno esercitato il mandato, in proporzione al periodo in cui sono stati in carica dal momento dell'insediamento.

8. Il commissario cessa dalla carica dalla data in cui opera l'estinzione della comunità montana, salvo che per l'eventuale approvazione del rendiconto della gestione dell'ente relativo agli anni 2011 e 2012.

9. Alle attività commissariali di cui alla presente sezione non si applicano le disposizioni della l.r. 53/2001.

Art. 73 - Piano di successione e subentro

1. Il commissario straordinario predisporre, nei termini e secondo le direttive stabilite nell'atto di nomina o in atti aggiuntivi, un piano per la successione nei rapporti attivi e passivi e per il subentro nelle funzioni esercitate dall'ente, che individua distintamente:

a) lo stato patrimoniale;

b) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, le attività e le passività derivanti dall'esercizio delle funzioni in materia di foreste ai sensi della legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana) e dei relativi atti di programmazione, i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; il personale, dipendente dalla comunità montana, a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio di dette funzioni; il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni medesime; il personale con contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) "Addetti agli interventi di sistemazione idraulico- forestale ed idraulico- agraria";

c) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, le attività e le passività derivanti dall'esercizio delle funzioni in materia di agricoltura di competenza della comunità montana, i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; il personale, dipendente dalla comunità montana, a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio di dette funzioni; il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni medesime;

d) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, conseguenti allo svolgimento di compiti e funzioni affidati dalla provincia, o inerenti agli interventi di difesa del suolo finanziati dallo Stato, dalla Regione o dalla provincia, o relativi alla gestione degli interventi e dei progetti realizzati con le risorse del fondo per la montagna o con risorse dell'Unione Europea; le attività e le passività derivanti da detto esercizio e i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; il personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni

medesimo;

e) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, le attività e le passività derivanti dall'eventuale esercizio delle funzioni in materia di bonifica ai sensi della legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica), i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; il personale, dipendente dalla comunità montana, a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio di dette funzioni; il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio dei compiti e delle funzioni medesimi;

f) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, conseguenti all'esercizio associato di funzioni di comuni di cui la comunità montana risulta responsabile; le attività e le passività derivanti da detto esercizio e i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; le operazioni da compiere derivanti da eventuali previsioni statutarie; il personale, dipendente a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, distaccato, comandato o trasferito dai comuni associati per l'esercizio di dette funzioni; il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni medesime;

g) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, conseguenti all'affidamento di compiti e funzioni di comuni, diversi dalle gestioni associate di cui alla lettera f); le attività e le passività derivanti da detto esercizio e i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; le operazioni da compiere derivanti da eventuali previsioni statutarie o dagli atti che regolano detti affidamenti; il personale, dipendente a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, distaccato, comandato o trasferito dai comuni affidatari per l'esercizio di detti compiti e funzioni;

h) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, non rientranti nei rapporti di cui alle lettere da b) a g), conseguenti allo svolgimento di compiti e funzioni di cui risultano beneficiari i comuni o connessi ad opere o a servizi realizzati nel territorio comunale a prevalente vantaggio della popolazione di uno o più comuni, e quelli conseguenti alla gestione di compiti e funzioni che la comunità montana ha volontariamente assunto per lo sviluppo delle comunità locali o per effetto di convenzioni, accordi, contratti con soggetti pubblici o privati; le attività e le passività derivanti da detto esercizio e i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo; le operazioni da compiere derivanti da eventuali previsioni statutarie o dagli atti che regolano i rapporti; il personale, dipendente a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, distaccato, comandato o trasferito dai comuni affidatari per l'esercizio di detti compiti e funzioni; il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio dei compiti e delle funzioni medesimi;

i) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, conseguenti allo svolgimento degli altri compiti, funzioni e attività esercitati dall'ente, le attività e le passività derivanti da detto esercizio, i beni e le risorse strumentali necessari per il loro svolgimento; il patrimonio non rientrante tra i beni e le risorse strumentali di cui alle lettere da b) a h);

j) il personale, dipendente dalla comunità montana, a tempo indeterminato o determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, non rientranti tra quelli di cui alle lettere da b) ad h); il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, in corso presso la comunità montana, non rientranti tra quelli di cui alle lettere da b) ad h);

k) la proposta di organizzazione delle sedi istituzionali della comunità montana, concordata con la provincia, per la gestione di dette sedi in relazione alla prevalente successione della provincia nei rapporti di lavoro in essere; la proposta può prevedere la successione della provincia nella proprietà o nel contratto di locazione o nel possesso o nella detenzione dei beni ad altro titolo, ovvero altre modalità di gestione che garantiscano, anche in via transitoria, la continuità delle prestazioni di lavoro del personale trasferito;

l) il prospetto riassuntivo dei mutui coperti dal contributo sviluppo e investimenti erogato dallo Stato, distinti per funzioni cui sono connessi.

2. Il commissario provvede all'individuazione del personale e alla formulazione della proposta di organizzazione delle sedi, di cui al comma 1, alla lettera k), tenendo conto delle intese di cui all'articolo 78 eventualmente intervenute.

Art. 74 - Presa d'atto e provvedimento di estinzione

1. Entro la data stabilita dalla deliberazione di nomina, il commissario trasmette il piano alla Giunta regionale per la presa d'atto.
2. La Giunta regionale può indicare le ulteriori operazioni che devono essere compiute per l'eventuale integrazione del piano, quando da questo non possano trarsi tutti gli elementi per l'adozione dei decreti del Presidente della Giunta regionale previsti dalla presente sezione.
3. La presa d'atto della Giunta regionale non implica valutazioni di merito o di legittimità sul contenuto del piano.
4. La presa d'atto della Giunta regionale, con allegato il piano di successione e subentro, è trasmessa ai sindaci dei comuni della comunità montana e ai sindaci dei comuni che, secondo il piano, risultano interessati alla successione.
5. Effettuata la presa d'atto, il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto, dichiara estinta la comunità montana.

Art. 75 - Effetti dell'estinzione

1. A decorrere dalla data di estinzione della comunità montana, la provincia subentra nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 73, comma 1, lettere b), c) e d), allo stesso titolo per il quale dette funzioni sono esercitate dalla comunità montana al momento dell'estinzione e per il territorio già di competenza della comunità montana estinta; il subentro comporta che la disciplina regionale, già applicabile all'esercizio delle funzioni della comunità montana estinta, si intende riferita alla provincia. La provincia succede, altresì, ai sensi del piano, nei rapporti, attività e passività di cui all'articolo 73, comma 1, lettere b), c) e d), compresi i beni e le risorse strumentali connessi, ferma restando la disciplina delle sedi istituzionali definita ai sensi del medesimo articolo 73, comma 1, lettera k).
2. Il personale di cui all'articolo 73, comma 1, lettere b), c), d) e j), salvo il personale dirigente a tempo determinato, è alla stessa data trasferito alla provincia, secondo le indicazioni del piano. Il personale con contratto collettivo nazionale di lavoro "Addetti agli interventi di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria" continua a svolgere le attività presso l'ente destinatario secondo le norme contrattuali in essere.
3. Fino a quando la provincia non dispone diversamente, anche a seguito delle consultazioni e degli accordi con le organizzazioni e le rappresentanze sindacali previsti dal vigente ordinamento, le strutture amministrative e operative della comunità montana, il cui personale è trasferito ai sensi del presente articolo, operano, anche in deroga alle norme regolamentari vigenti nell'ente, come strutture distaccate nell'ambito dell'organizzazione della provincia medesima, presso il luogo stabilito dal decreto di estinzione, come individuato ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera k); ai dipendenti continuano ad applicarsi i trattamenti e le norme contrattuali in essere.
4. A decorrere dalla data di estinzione della comunità montana, i comuni succedono, ai sensi del piano, nei rapporti, attività e passività, di cui all'articolo 73, comma 1, lettere f), g), h) e i), compresi i beni, le risorse strumentali e il patrimonio ivi indicati, ferma restando la disciplina delle sedi istituzionali definita ai sensi del medesimo articolo 73, comma 1, lettera k). La successione dei comuni opera secondo quanto previsto dagli atti che regolano i rapporti o che individuano i comuni interessati e le quote di compartecipazione alle spese, e, in mancanza, per ciascuno dei rapporti medesimi e per i comuni in ciascuno di essi coinvolti, secondo le regole della solidarietà attiva e passiva ai sensi dell'articolo 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2008"). Le regole della solidarietà attiva e passiva si applicano altresì verso tutti i comuni partecipanti all'ente, o che vi partecipavano al momento dell'instaurazione dei rapporti in corso, nel caso in cui non sia possibile ricondurre detti rapporti a comuni determinati. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai comuni che, alla data di estinzione della comunità montana, sono parte dei rapporti in corso o vi hanno partecipato al momento della loro instaurazione, ancorché essi non facciano parte della comunità medesima.
5. Salvo il personale dirigente a tempo determinato, il personale di cui all'articolo 73, comma 1, lettere f), g) e h), distaccato, comandato o trasferito dai comuni alla comunità montana è riassegnato ai comuni di provenienza. Negli altri rapporti di lavoro indicati dalle lettere f) e h) del comma medesimo succede il comune nel quale ha sede la comunità montana estinta; il relativo personale continua a svolgere le attività secondo i trattamenti e le norme contrattuali in essere, e i comuni della comunità montana estinta sono obbligati a sostenere le spese derivanti dal contratto.
6. Il decreto di estinzione può disporre diversamente dalla successione regolata ai sensi dei commi 4 e 5, su richiesta dei sindaci di tutti i comuni interessati alla successione che abbiano a tal fine raggiunto intese o accordi per regolare in altro

modo la successione tra i comuni medesimi.

7. L'accordo di cui al comma 6 può altresì stabilire che un comune sia individuato quale ente responsabile per la chiusura dei rapporti attivi e passivi e dei procedimenti in corso, ovvero che, per le medesime finalità, sia, per effetto dell'accordo medesimo, costituito un ufficio comune operante ai sensi dell'articolo 21, disponendo sull'assegnazione temporanea del personale di cui al comma 5. In tali casi l'accordo può prevedere l'avvalimento del personale di cui al comma 2, che la provincia è tenuta a mettere a disposizione, senza oneri per i comuni, per quanto strettamente necessario allo svolgimento delle attività.

8. In assenza di accordo, il decreto di estinzione, fermo restando gli effetti successori di cui ai commi 4 e 5, individua i comuni che sono tenuti alla gestione dei rapporti e alla conclusione dei procedimenti in corso di cui all'articolo 73, comma 1, lettere g), h) e i), sulla base dei seguenti criteri:

a) è individuato il singolo comune per la gestione dei rapporti attivi e passivi in corso e dei procedimenti conseguenti allo svolgimento di compiti e funzioni connessi ad opere, servizi, interventi realizzati in via esclusiva nel suo territorio;

b) per gli altri rapporti attivi e passivi e procedimenti è individuato il comune nel quale ha sede la comunità montana estinta.

8 bis. *La gestione dei rapporti di cui al comma 8, è effettuata sulla base del piano di successione e subentro e comporta, da parte del comune individuato per tale funzione, in particolare:*

a) l'accertamento di ogni debito e credito costituente la massa attiva e passiva e la relativa ripartizione pro quota tra i comuni coinvolti nel rapporto cui il debito o il credito afferiscono secondo le regole previste dall'articolo 75, comma 4 ovvero, nei casi in cui ai sensi di tale disposizione devono applicarsi le regole della solidarietà attiva e passiva, l'individuazione della quota spettante a ciascun comune coinvolto nel rapporto, in proporzione alla popolazione residente quale risultante dal rendiconto di gestione approvato dai comuni nell'anno precedente a quello in corso;

b) la ripartizione delle somme che devono essere versate alla Cassa depositi e prestiti per i mutui nei quali i comuni sono succeduti, la ripartizione delle somme che devono essere versate al tesoriere dell'ente estinto, nonché delle risorse che i comuni succeduti sono tenuti a restituire agli enti finanziatori che hanno concesso contributi per opere da realizzare, per le quali non risultano adottati atti di aggiudicazione definitiva;

c) la comunicazione preventiva degli schemi degli atti da assumere ai sensi delle lettere a) e b), a tutti i comuni della disciolta unione, i quali, entro il termine assegnato, possono presentare osservazioni circa la ripartizione tra i comuni stessi dei crediti e dei debiti nonché in ordine alla loro eventuale estinzione; gli atti sono adottati valutate le osservazioni;

d) la gestione dei procedimenti amministrativi relativi a opere pubbliche e servizi in corso alla data del decreto di successione. (77)

8 ter. *La gestione dei rapporti di cui al comma 8, non comporta per il comune o per i comuni individuati né la riscossione né il pagamento di somme di cui risultino debitori o creditori gli altri comuni coinvolti nella successione. (77)*

9. Il decreto di estinzione provvede altresì ad individuare l'ente che gestisce in via provvisoria le funzioni di bonifica di cui all'articolo 73, comma 1, lettera e), fino all'individuazione, ai sensi della l.r. 34/1994, del soggetto competente in via ordinaria. L'ente succede nei rapporti di lavoro di cui al medesimo comma 1, lettera e); il relativo personale continua a svolgere le attività secondo i trattamenti e le norme contrattuali in essere.

Art. 75 bis - Commissario per la liquidazione dei rapporti oggetto di successione (78)

1. Il sindaco del comune individuato ai sensi dell'articolo 75, comma 8, o i sindaci dei comuni individuati ai sensi della medesima disposizione, d'intesa tra loro, possono presentare al Presidente della Giunta regionale la richiesta, adeguatamente motivata, di nominare un commissario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 75, comma 8 bis.

2. La richiesta può essere accompagnata dalla designazione del commissario, formulata d'intesa tra tutti i sindaci dei comuni coinvolti nella successione. Il Presidente della Giunta regionale provvede alla nomina del commissario sulla base della designazione formulata.

3. In assenza della designazione, il Presidente della Giunta regionale nomina commissario il presidente della provincia al cui territorio appartiene la maggioranza dei comuni interessati dalla successione. In tal caso il presidente della provincia può richiedere che al suo posto sia nominato commissario un assessore provinciale o il segretario generale o, in deroga all'incompatibilità di cui al secondo periodo del comma 7, un dirigente o un funzionario, in servizio o in quiescenza, da lui indicato.

4. Il commissario provvede alle funzioni ed ai compiti definiti dall'articolo 75, comma 8 bis, lettere a), b), c), nonché all'individuazione dei singoli comuni tenuti all'esercizio delle funzioni di cui allo stesso articolo 75, comma 8 bis, lettera d), fermo restando, ai sensi dello stesso articolo 75, comma 8 ter, che l'esercizio delle funzioni commissariali non comporta né la riscossione né il pagamento di somme di cui risultino debitori o creditori i comuni coinvolti nella successione. In particolare, né la Regione né la provincia in caso di nomina del commissario ai sensi del comma 3, rispondono in alcun modo delle riscossioni e dei pagamenti inerenti alla successione.

5. Il commissario opera con decreti dotati di immediata esecutività, i quali sono pubblicati nell'albo pretorio di ogni comune coinvolto nella successione.

6. Alla data di adozione dei singoli decreti di cui al comma 5, e in relazione a quanto in essi stabilito, i comuni, per la quota di rispettiva competenza, acquisiscono le risorse derivanti dalla liquidazione delle attività, rispondono ad ogni effetto dell'adempimento delle obbligazioni derivanti dalla liquidazione delle passività e subentrano nella gestione dei procedimenti in corso, anche di carattere contenzioso, assumendo le conseguenti determinazioni amministrative e di bilancio.

7. Il commissario è scelto tra soggetti dotati di adeguata qualificazione professionale o esperienza amministrativa in relazione all'incarico da svolgere. Non possono essere nominati i soggetti di cui all'articolo 236 del d.lgs. 267/2000, intendendosi per ente locale i comuni coinvolti nella successione dell'unione estinta.

8. Al commissario, salvo che rivesta la carica di presidente o assessore della provincia, spetta un'indennità lorda complessiva determinata per tutto il periodo dell'attività commissariale, in misura forfetaria, non superiore al compenso massimo attribuibile al presidente di commissione straordinaria di liquidazione degli enti dissestati, stabilito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378 (Regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali dissestati), per comune di dimensione demografica pari a quella complessiva dei comuni di interessati alla successione. L'indennità può essere liquidata anche per frazioni mensili, calcolate in proporzione alla durata del mandato commissariale. Al commissario spetta altresì il rimborso delle spese sostenute, nella misura prevista per i dirigenti del comune, tra quelli interessati, di maggiori dimensioni demografiche. Gli oneri finanziari sono a carico di tutti i comuni interessati alla successione e sono ripartiti in ragione della popolazione residente.

9. I comuni coinvolti nella successione sono tenuti ad assicurare al commissario ogni collaborazione per lo svolgimento della sua attività. Il commissario, per l'esercizio delle sue funzioni, può, sulla base di opportuni accordi con i comuni coinvolti nella successione, avvalersi delle risorse strumentali, professionali e logistiche dei comuni stessi.

Art. 75 ter - Contributo regionale per la liquidazione (79) 1. Successivamente al termine delle procedure di cui all'articolo 75 bis, la Giunta regionale con deliberazione può corrispondere ai comuni interessati un contributo a titolo di compartecipazione alle spese sostenute per la definizione delle procedure di liquidazione, ripartito in modo proporzionale alle rispettive spese, fino all'importo massimo complessivo di euro 20.000 a valere sulle risorse stanziare per l'attuazione dell'articolo 90. In tal caso sono corrispondentemente ridotte le risorse da concedere ai sensi del medesimo articolo 90.

Art. 76 - Assegnazione di risorse e continuità amministrativa

1. Il Presidente della Giunta regionale, con il decreto di estinzione della comunità montana, provvede a dettare disposizioni per l'assegnazione agli enti subentranti delle risorse regionali già spettanti alla comunità medesima. In particolare, sono assegnate alla provincia le risorse per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 73, comma 1, lettere b), c) e d). La Giunta regionale può altresì assegnare alle province, in via straordinaria nell'anno 2012, complessivamente fino al 10 per cento delle risorse di cui all'articolo 94 per far fronte ad eventuali difficoltà finanziarie derivanti dalla successione; in tal caso, sono proporzionalmente ridotte le risorse dell'articolo 94, da assegnare ai sensi del comma 2 dell'articolo medesimo.

2. Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa tra gli enti locali interessati e l'ordinato trasferimento del personale, il decreto di estinzione della comunità montana può prevedere il differimento del termine dal quale operano

l'estinzione dell'ente e gli altri effetti previsti dall'articolo 75, dettando, ove occorra, disposizioni transitorie per lo svolgimento dell'attività del commissario straordinario.

2 bis. Quando sono state richieste le integrazioni di cui all'articolo 74, comma 2, nelle more del procedimento di presa d'atto, al fine di assicurare la continuità di esercizio, da parte degli enti di cui all'articolo 75, commi 1 e 9, delle funzioni conferite dalla Regione all'ente in via di estinzione, il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, può disporre con proprio decreto, sulla base di quanto previsto dall'articolo 75, il trasferimento di dette funzioni, dei beni e delle risorse strumentali necessarie al loro esercizio e del personale dell'ente, e la conseguente assegnazione delle risorse regionali di cui al comma 1, primo e secondo periodo, dettando, ove necessario, ulteriori disposizioni per assicurare la continuità amministrativa tra gli enti interessati al subentro e alla successione. Il decreto di estinzione dà atto degli effetti che si sono già prodotti con i suddetti provvedimenti. Sono fatti salvi i provvedimenti regionali adottati all'entrata in vigore della presente disposizione. (15)

2 ter. Gli enti subentranti possono richiedere alla Giunta regionale la rimodulazione dei finanziamenti concessi alle comunità montane estinte, al fine di completare gli interventi o le attività in corso di realizzazione, ovvero di concludere i rapporti pendenti e di concentrare le risorse sugli interventi o sulle attività ritenuti prioritari. La Giunta regionale, con una o più deliberazioni, stabilisce gli interventi e le attività prioritari da realizzare, determinando la rimodulazione dei finanziamenti già concessi. (61)

3. Il decreto di estinzione della comunità montana costituisce titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.

4. Copia del decreto di estinzione è trasmesso dalla Regione al Ministero dell'interno ai fini dell'applicazione agli enti subentranti dell'articolo 2 bis del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

SEZIONE IV - Disposizioni finali

Art. 77 - Obblighi dei comuni già facenti parte di comunità montane

1. Il comune già facente parte di comunità montana estinta resta obbligato nei confronti degli enti che, ai sensi degli articoli 68 e 75, succedono nei rapporti della comunità montana, secondo quanto previsto dai medesimi articoli 68 e 75, e in particolare:

a) per tutte le obbligazioni che, al momento dell'estinzione, non risultino adempiute verso la comunità montana originaria, derivanti dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti della comunità montana, ovvero dalle convenzioni o da altri atti di affidamento di funzioni e compiti alla comunità medesima;

b) per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'ente subentrante per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività che il comune ha a qualsiasi titolo affidato alla comunità montana, per tutta la durata di detti affidamenti;

c) per tutte le altre obbligazioni derivanti dalla successione di cui all'articolo 75, comma 4, nei casi ivi previsti.

2. Sono fatti salvi gli accordi tra il comune e gli enti subentranti volti a regolare diversamente i loro rapporti.

3. Gli obblighi di cui al comma 1 dei comuni facenti parte della comunità montana originaria restano fermi anche nei confronti di altro ente che nei medesimi rapporti subentri ai sensi di legge all'unione di comuni o alla provincia.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai comuni facenti parte di comunità montane estinte ai sensi della l.r. 37/2008.

Art. 78 - Intese per il trasferimento del personale e disposizioni sul personale

1. La Giunta regionale promuove il raggiungimento di intese tra le associazioni regionali rappresentative degli enti locali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul processo di trasferimento del personale dalle comunità montane estinte agli enti subentranti, al fine di perseguire, nel periodo transitorio, la continuità dell'attività amministrativa e operativa e la compiuta applicazione delle norme contrattuali vigenti.

2. Il personale trasferito dalla comunità montana estinta ad altro ente secondo le disposizioni della presente legge mantiene la posizione giuridica ed economica in godimento all'atto del trasferimento, con riferimento alle voci fisse e continuative, compresa l'anzianità di servizio già maturata.

3. A decorrere dal trasferimento, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dalla comunità montana a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale di cui al comma 2, confluiscono nelle corrispondenti risorse degli enti che acquisiscono il relativo personale.

4. Le spese di personale a carico degli enti subentranti, anche a seguito degli accordi di cui all'articolo 75, comma 6, non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato. Legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto- legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 78 bis - Disposizioni speciali per l'estinzione della Comunità montana Appennino pistoiese

(62)

1. *La Comunità montana Appennino pistoiese è estinta a decorrere dal 1° dicembre 2012. Sono fatti salvi gli atti adottati, ai sensi degli articoli 71 e 72 e gli effetti da questi prodotti.*

2. *A decorrere dalla data di estinzione della Comunità montana Appennino pistoiese, il commissario straordinario, nominato ai sensi dell'articolo 72, cessa dalle sue funzioni e la Provincia di Pistoia subentra nell'esercizio delle funzioni dell'ente estinto allo stesso titolo per il quale dette funzioni sono esercitate dalla comunità montana al momento dell'estinzione e per il territorio già di competenza della comunità montana estinta; il subentro comporta che la disciplina regionale, già applicabile all'esercizio delle funzioni della comunità montana estinta, si intende riferita alla provincia. La provincia succede, altresì, in tutti i rapporti di cui all'articolo 73, comma 1, lettere da a) a j), nonché nei mutui di cui al medesimo articolo 73, comma 1, lettera l). Dalla data di estinzione della comunità montana cessano di avere efficacia gli atti associativi fra i comuni e la comunità montana stessa.*

3. *Le disposizioni dell'articolo 75, commi 2 e 3, si applicano per quanto compatibile con le disposizioni del presente articolo. Non si applicano le disposizioni dell'articolo 75, commi da 4 a 9. Dell'articolo 76 si applica unicamente il comma 2 ter.*

4. *Il Presidente della Giunta regionale provvede con proprio decreto a dettare disposizioni per l'assegnazione alla Provincia di Pistoia delle risorse regionali già spettanti alla Comunità montana Appennino pistoiese.*

5. *La Provincia di Pistoia effettua la ricognizione dei beni per i quali occorrono trascrizioni, volture catastali o altri adempimenti di legge; il Presidente della Giunta regionale, con uno o più decreti, prende atto della ricognizione. Il decreto del Presidente della Giunta regionale costituisce titolo per le trascrizioni, le volture catastali e gli altri adempimenti di legge.*

TITOLO V - Politiche per i territori

CAPO I - Territori disagiati

Art. 79 - Oggetto e finalità

1. Il presente capo detta disposizioni per sostenere lo sviluppo sociale e civile dei territori dei comuni montani e di minore dimensione demografica che si trovano in situazione di disagio derivante da fattori demografici, geo-morfologici, sociali ed economici, al fine di promuovere l'uguaglianza tra le diverse aree territoriali della Regione e favorire l'esercizio dei diritti delle persone.

2. Le iniziative e gli interventi previsti dal presente capo sono adottati in coerenza con la promozione delle forme di esercizio associato di funzioni, e sono attuati in armonia con la legislazione regionale e con gli strumenti ordinari della programmazione regionale e ne assumono gli obiettivi di conservazione, protezione e valorizzazione del territorio e delle sue risorse rurali, naturali, paesaggistiche, architettoniche, culturali e turistiche, nonché di sviluppo dei servizi, dei presidi

produttivi e dei livelli occupazionali.

Art. 80 - Criteri per l'individuazione delle situazioni di disagio

1. La Regione, ai fini dell'attuazione del presente capo, individua un indicatore unitario del disagio che tiene conto dei seguenti elementi:

a) maggiore montanità, riferita all'asperità morfologica; b) particolare svantaggio derivante dall'insularità; c) minore dimensione demografica; d) minore densità demografica;

e) maggiore spopolamento relativo ai dati del cinquantennio degli ultimi cinque censimenti della popolazione e dell'ultimo quinquennio, avuto riguardo ai dati ufficiali dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

f) maggiore incidenza della popolazione anziana; g) minore tasso di attività; h) minore gettito per tributi locali;

i) minore incidenza del gettito derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); j) minore diffusione di unità produttive locali.

2. La definizione dell'indicatore unitario del disagio è effettuata, sulla base dei dati elaborati dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), con deliberazione della Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare e del CAL. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla comunicazione dello schema di deliberazione; decorso detto termine senza che la competente commissione consiliare o il CAL si siano espressi, il provvedimento può comunque essere adottato.

3. Sulla base dell'indicatore unitario di cui al comma 2, la Giunta regionale determina una graduatoria generale del disagio, disponendo i comuni in ordine decrescente, a partire dai comuni che risultano in situazione di maggiore disagio.

4. In caso di aggiornamento dell'elenco di cui al comma 3, le modifiche hanno efficacia a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo all'adozione della deliberazione di aggiornamento.

5. Negli anni 2011, 2012 e 2013 **(63)** resta ferma la graduatoria che risulta approvata all'entrata in vigore della presente legge ai sensi della legge 27 luglio 2004, n. 39 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio). L'aggiornamento è effettuato a decorrere dall'anno 2014 **(64)** e, successivamente, con cadenza triennale. La graduatoria è altresì aggiornata a seguito dell'istituzione di nuovi comuni, utilizzando, ove necessario, i dati dei comuni estinti. **(110)**

Art. 81 - Orientamento delle politiche pubbliche regionali

1. La Regione orienta le proprie politiche pubbliche tenendo conto dei territori nei quali sono compresi i comuni che si trovano in situazione di maggiore disagio, come risultanti dall'elenco di cui all'articolo 80, comma 3.

2. A tal fine, prevede azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno, anche di carattere finanziario, nell'ambito degli atti della programmazione regionale e degli altri atti generali attuativi della legislazione regionale che intervengono in materia di servizi educativi per l'infanzia, servizi sociali, servizi di emergenza sanitaria, servizi di trasporto pubblico locale, viabilità rurale, attività artigianali, commerciali e turistiche.

3. In particolare, la Regione favorisce la diffusione dei servizi di prossimità di cui all'articolo 92. La Regione sostiene, altresì, le attività economico-produttive, mediante misure di accesso a finanziamenti con tasso agevolato.

4. In relazione alle diverse politiche che devono essere perseguite e alle misure che devono essere attivate, gli atti di cui al comma 2 del presente articolo individuano, sulla base degli elementi di cui all'articolo 80, il grado di disagio da considerare rilevante e possono stabilire ulteriori requisiti e condizioni di cui tenere conto per l'attuazione delle politiche e l'applicazione delle misure. Quando vengono in rilievo ambiti territoriali sovracomunali, l'elenco di cui all'articolo 80, comma 3, può essere riformulato in modo aggregato, o può essere considerata la presenza nell'ambito territoriale di comuni di minore dimensione demografica in situazione di maggior disagio.

5. Quando la realizzazione delle politiche pubbliche comporta l'esercizio di funzioni e servizi di competenza comunale, per

l'applicazione delle azioni e delle misure di cui al comma 2 può essere richiesta, ove non già prevista dalla legislazione statale e regionale, la gestione in forma associata delle funzioni, dei servizi e degli interventi.

6. Alle disposizioni del presente articolo è data attuazione con gradualità, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e l'efficacia delle politiche pubbliche già attivate.

7. Nell'attuazione delle disposizioni del presente articolo, la Regione tiene conto dei provvedimenti, di propria competenza, di riparto dei fondi perequativi di cui all'articolo 13 della l. 42/2009.

8. I provvedimenti adottati dalla Regione in favore dei comuni montani, ai sensi del capo II del presente titolo, che risultano coerenti con le disposizioni del presente articolo, si considerano assunti anche in attuazione delle disposizioni del presente articolo.

Art. 82 - Contributi annuali ai piccoli comuni in situazione di maggiore disagio

1. *Fino all'istituzione del fondo perequativo di cui all'articolo 97, comma 3, la Regione attribuisce un contributo annuale ai comuni con dimensione demografica inferiore a 5.000 abitanti che risultano, nella graduatoria di cui all'articolo 80, comma 3, in situazione di maggiore disagio e che, salvo il caso dei comuni di cui all'articolo 54, comma 2, esercitano esclusivamente mediante l'unione di comuni di cui fanno parte almeno cinque funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28, lettere a), b), c), d), e), g), h), i), l bis), del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010. Il contributo è altresì attribuito ai comuni di cui all'articolo 65 della presente legge. (124)*

1 bis. *Nell'anno 2014 il numero delle funzioni fondamentali di cui al comma 1 è fissato in due. (128)*

2. Il contributo annuale è concesso in misura identica per ciascun comune, fino a concorrenza delle risorse disponibili nel bilancio regionale dell'anno finanziario di riferimento. L'individuazione dei comuni che hanno titolo alla concessione del contributo e la sua esatta determinazione sono effettuati con i seguenti criteri:

a) si individua la misura massima del contributo da attribuire a ciascun comune;

b) si individuano i comuni ai quali potrebbe essere concesso il contributo, in considerazione del maggior disagio che risulta dalla graduatoria e della possibilità di attribuire a ciascuno di essi la misura massima individuata ai sensi della lettera a); se l'ultimo comune da prendere in considerazione risulta insieme ad altri con identico valore del disagio, sono considerati anche i comuni con detto valore;

c) *si prendono in considerazione nell'anno di riferimento solo i comuni, tra quelli della lettera b), che risultano avere i requisiti di cui al comma 1. Le risorse disponibili sono ripartite in modo tale che a ciascuno di detti comuni sia concessa una somma di identico ammontare. (125)*

3. I contributi sono utilizzati dai comuni, in via prioritaria, per sostenere le spese generali di partecipazione all'esercizio associato, nonché per gli interventi aggiuntivi da realizzare sul proprio territorio in relazione a detto esercizio, ovvero per le spese di gestione degli uffici di sportello di cui all'articolo 53, comma 2, per le iniziative volte ad assicurare sul territorio servizi di prossimità pubblici o privati di cui all'articolo 92, per le iniziative volte a rafforzare le politiche pubbliche regionali destinate allo sviluppo sociale e civile del territorio. Le risorse eventualmente residue possono essere utilizzate per le attività, le iniziative e gli interventi e per le spese che risultano a carico dei comuni medesimi a titolo di compartecipazione ad attività e interventi finanziati dalla Regione, dallo Stato o dall'Unione europea.

4. Non è ammessa l'utilizzazione del contributo per le spese che risultano coperte da altri finanziamenti pubblici o dalla partecipazione di soggetti privati, ovvero per il pagamento di ratei di mutui.

5. Ogni volta che il comune beneficiario del contributo realizza specifiche attività, iniziative e interventi in forma associata definisce nell'atto associativo o in un atto aggiuntivo le modalità di realizzazione, in modo tale che le attività, le iniziative e gli interventi riguardino il territorio del comune medesimo. Dell'utilizzazione del contributo è comunque responsabile il comune beneficiario.

6. I contributi sono concessi nei termini e con le modalità stabilite dalla Giunta regionale. Il contributo concesso non è revocabile (129) .

7. I contributi del presente articolo non sono considerati ai fini della determinazione delle risorse finanziarie preordinate allo svolgimento delle funzioni conferite ai comuni.

CAPO II - Territori montani e insulari

Art. 83 - Comuni montani e territori montani e insulari

1. Sono comuni montani quelli elencati nell'allegato B alla presente legge, il cui territorio risulta essere stato classificato in tutto o in parte montano ai sensi della normativa statale.

2. L'allegato B alla presente legge indica altresì la parte di territorio dei comuni che risulta essere stato classificato montano ai fini regionali secondo le disposizioni vigenti fino all'entrata in vigore della presente legge.

3. La classificazione di cui al comma 2 ha rilevanza esclusivamente regionale e si applica solo se ad essa fanno espressamente rinvio le leggi o i provvedimenti regionali; della classificazione medesima può altresì essere tenuto conto, ferme restando le risorse previste, nell'ambito degli atti della programmazione regionale e degli altri atti generali di settore adottati dalla Regione.

4. Le disposizioni del presente capo che si applicano ai territori insulari della Toscana perché classificati montani o perché già facenti parte di comunità montana, continuano ad applicarsi ai medesimi territori anche se, per il sopravvenire di leggi statali successive, non siano più considerati montani.

4 bis. A decorrere dall'anno 2012 la popolazione di cui all'allegato B, per i comuni il cui territorio è classificato in parte montano, può essere aggiornata, con provvedimento della struttura regionale competente, nei seguenti casi:

a) se l'ultimo dato disponibile della popolazione del comune al 31 dicembre risulta inferiore alla popolazione montana di cui all'allegato B;

b) se l'unione di comuni o i singoli comuni interessati trasmettono entro il 31 gennaio i dati della popolazione montana e questa presenta in un incremento, rispetto all'anno precedente, di almeno il 5 per cento;

c) sulla base dei dati trasmessi dai singoli comuni, dopo la pubblicazione dei dati ufficiali da parte dell'ISTAT del censimento della popolazione. (III)

Art. 84 - Benefici previsti per i territori montani

1. Ai sensi dell'articolo 2, comma 19, della l. 244/2007, l'esclusione di comuni da una comunità montana non priva i territori dai benefici che ad essi si riferiscono né dagli interventi speciali per la montagna stabiliti a loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali.

2. Il comma 1 si applica anche se, per effetto dell'attuazione della presente legge, un comune non fa più parte di una comunità montana. Nell'allegato B sono indicati i comuni che, fino all'entrata in vigore della presente legge, fanno parte di comunità montane; sono altresì indicati i comuni che ne facevano parte fino all'attuazione della l.r. 37/2008.

3. In particolare, è confermata l'agevolazione prevista dall'articolo 4, comma 3 bis, della legge regionale 26 gennaio 2001, n. 2 (Riduzione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive "IRAP"), e successive modificazioni, per le attività esercitate nel territorio montano ivi indicato, come risultante fino all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 85 - Politiche pubbliche regionali in favore dei territori montani

1. La Regione, al fine di promuovere la coesione tra le diverse aree territoriali, valorizza lo sviluppo economico, sociale e civile dei territori montani attraverso il sostegno della competitività del sistema montano, la tutela dell'ecosistema montano e la promozione della qualità della vita e dei servizi in montagna, con particolare riguardo a quei territori montani che si trovano in situazione di maggior svantaggio.

2. La Regione persegue le finalità di cui al comma 1 mediante interventi previsti negli strumenti ordinari della programmazione regionale e interventi speciali. Gli interventi speciali possono essere promossi e definiti mediante la stipula

di intese tra la Giunta regionale e gli enti locali interessati.

3. Il programma regionale di sviluppo (PRS) indica, in un'apposita sezione, gli obiettivi strategici e le priorità politiche in favore dei territori montani.

4. Gli atti della programmazione regionale e gli altri atti attuativi della legislazione regionale fissano, in coerenza con quanto previsto dal PRS, le azioni e le misure di sostegno specificatamente rivolte ai territori montani.

5. Le politiche pubbliche regionali tengono conto degli elementi differenziali del disagio dei territori montani e dei diversi livelli di sviluppo economico e sociale raggiunti. Quando vengono in rilievo ambito territoriali montani sovracomunali, si applica l'articolo 81, comma 4.

Art. 86 - Attività di coordinamento e stati generali della montagna

1. La Giunta regionale adotta, di norma annualmente e previo esame in sede di tavolo di concertazione istituzionale, l'Agenda per le montagne toscane, nella quale sono riportati: lo stato di elaborazione e attuazione delle politiche regionali che coinvolgono i territori montani, le azioni da attivare a loro favore e le azioni di coordinamento che, a livello amministrativo, sono attivate per l'efficace perseguimento degli obiettivi.

2. Sentita la Consulta per le montagne, la Giunta regionale può convocare gli Stati generali della montagna quale momento di confronto con gli enti locali, le forze sociali, le istituzioni nazionali e comunitarie sulle politiche per i territori montani definite nel PRS.

Art. 87 - Fondo regionale per la montagna (81) 1. E' istituito il fondo regionale per la montagna.

2. Il fondo è alimentato da risorse finanziarie regionali, da finanziamenti statali, in particolare provenienti dal fondo nazionale per la montagna, e da trasferimenti comunitari.

3. Il fondo regionale per la montagna ha lo scopo di sostenere finanziariamente le politiche di sviluppo delle zone montane di cui all'articolo 85 e gli interventi speciali di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane). Le risorse del fondo hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale disposto a favore degli enti locali.

4. Le risorse del fondo sono attribuite: a) alle unioni di comuni di cui all'articolo 67 o comunque costituite a seguito dell'estinzione delle

comunità montane ai sensi della l.r. 37/2008 ; b) alle unioni di comuni, diverse da quelle della lettera a), che hanno almeno il trenta per cento del

proprio territorio classificato montano o nelle quali almeno il trenta per cento della popolazione è residente in territorio classificato montano;

c) ai comuni classificati montani che non fanno parte di unioni di comuni o che fanno parte di un'unione di comuni diversa da quelle di cui alle lettere a) e b).

5. Gli enti locali di cui al comma 4 utilizzano le risorse del fondo per spese di investimento per la realizzazione di interventi, che rientrano nelle finalità di cui al comma 3, localizzati esclusivamente in zona classificata come montana, nonché per le spese generali attinenti e indicate nei detti interventi. *I beni realizzati o acquistati con le risorse del fondo non possono essere alienati, ceduti o utilizzati per altre finalità nei cinque anni successivi, a decorrere dal saldo delle risorse regionali, pena la restituzione delle stesse. (112)*

6. Le risorse del fondo per la montagna possono essere utilizzate come quota parte a carico degli enti di cui al comma 4 per progetti sostenuti da finanziamento comunitario, statale o regionale.

7. La disciplina di attuazione per la concessione e l'utilizzazione delle risorse del fondo è stabilita con regolamento regionale, da adottarsi entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge. Fino all'adozione del regolamento si applicano i criteri stabiliti dal piano di indirizzo per le montagne toscane.

8. Il regolamento di cui al comma 7 stabilisce i criteri di riparto, ivi compresi criteri preferenziali nei confronti delle unioni di comuni, e di revoca del fondo, la disciplina del procedimento di attribuzione delle risorse, le modalità per la verifica dei risultati raggiunti e per il monitoraggio degli interventi finanziati da effettuarsi con cadenza almeno annuale, le procedure di eventuale revoca, parziale o totale, delle risorse assegnate.

9. Le attribuzioni di risorse del fondo per gli enti locali di cui alle lettere a) e b) del comma 4 tengono conto della superficie montana, della popolazione montana e del disagio ai sensi dell'articolo 85, comma 5. Si considerano anche i territori classificati montani ai fini regionali.

10. Gli enti locali cui la Regione attribuisce le risorse del fondo sono gli unici responsabili della corrispondenza dell'impiego delle risorse medesime alle azioni e agli interventi individuati ai sensi del presente articolo. La gestione delle risorse del presente articolo non rientra nella disciplina di cui all'articolo 50.

11. In caso di subentro della provincia ai sensi dell'articolo 75, le risorse del presente articolo che sarebbero spettate all'ente estinto sono attribuite alla provincia per gli interventi da effettuare sul territorio montano su cui operava l'ente medesimo. In caso di successiva costituzione, nel territorio dell'ente estinto, di una unione di comuni avente le caratteristiche di cui al comma 4 del presente articolo, le risorse del fondo sono destinate all'unione medesima.

Art. 88 - Patto per la montagna

1. Per il coordinamento, l'integrazione e lo sviluppo degli interventi e delle risorse finanziarie destinati ai territori montani, la Giunta regionale può promuovere la stipula di patti per la montagna.

2. Il patto per la montagna è uno strumento negoziale ad adesione volontaria, è stipulato tra la Giunta regionale e gli enti locali interessati, ha come riferimento il territorio di una provincia o territori sub provinciali e contiene gli interventi considerati come prioritari e strategici per il territorio montano.

3. I soggetti che sottoscrivono il patto per la montagna assumono specifici impegni per la realizzazione degli interventi concordati.

4. L'iniziativa per la sottoscrizione di un patto per la montagna è dell'amministrazione provinciale quando il patto ha come riferimento l'intero territorio provinciale, è di una delle unioni di comuni di cui alle lettere a) e b) del comma 4 dell'articolo 87 quando ha come riferimento il livello territoriale sub- provinciale.

5. La partecipazione della Giunta regionale alla formazione del patto per la montagna è definita con deliberazione della Giunta medesima, in coerenza con gli indirizzi del PRS e degli altri atti della programmazione regionale. Agli interventi contenuti nel patto per la montagna è attribuita, compatibilmente con le discipline comunitarie, statali e regionali, priorità per i finanziamenti regionali destinati al territorio di riferimento.

6. In caso di sottoscrizione di un patto per la montagna, le risorse del fondo regionale per la montagna di cui all'articolo 87 sono, per gli enti di cui alle lettere a) e b) del comma 4 dello stesso articolo, destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi ivi contenuti.

7. Il patto per la montagna può essere costituito da un'apposita sezione, dedicata agli interventi per lo sviluppo dei territori montani, del patto per lo sviluppo locale di cui all'articolo 12 bis della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale).

8. Se è sottoscritto un patto per la montagna di livello provinciale, anche nella forma di cui al comma 7, non si procede alla stipula di altri patti per la montagna di livello sub-provinciale. Se questi sono già stati sottoscritti, gli interventi in essi previsti sono ricompresi nel patto di livello provinciale.

CAPO III - Premialità per le buone pratiche

Art. 89 - Norme generali

1. La Regione, nell'ambito della legislazione regionale di attuazione della l. 42/2009, stabilisce con propria legge misure finanziarie di premialità per le unioni di comuni.

2. Fino all'entrata in vigore della legislazione regionale di cui al comma 1, alle unioni di comuni sono concesse premialità, nella forma di contributi straordinari, sulla base delle disposizioni del presente capo.

3. Alle unioni di comuni e ai comuni di minore dimensione demografica sono altresì concesse, ai sensi del presente capo, anticipazioni finanziarie per favorire la progettualità.

Art. 90 - Contributi alle unioni di comuni

1. Le unioni di comuni a disciplina ordinaria accedono ai contributi del presente articolo a condizione che:

a) raggiungano una dimensione demografica complessiva di almeno 10.000 abitanti, ovvero siano costituite da almeno cinque comuni o da tutti i comuni di un ambito di cui all'allegato A;

b) siano costituite negli ambiti di dimensione territoriale adeguata di cui all'allegato A; c) *esercitino almeno le seguenti funzioni:*

1) per tutti i comuni obbligati all'esercizio associato: due funzioni fondamentali, o, in alternativa ad una di esse, le altre funzioni in materia di viabilità e strade comunali di cui al numero 2);

2) per tutti i comuni dell'unione: una funzione fondamentale, ovvero almeno le funzioni comunali relative alla costruzione, classificazione e gestione delle strade comunali, compresa la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza comunale. (65)

1 bis. *Ai fini del comma 1, lettera c): a) non sono considerate le funzioni del catasto e della tenuta dei registri di stato civile e di*

popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

a bis) non è considerata la funzione fondamentale relativa all'organizzazione e alla gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e alla riscossione dei relativi tributi, dalla data di affidamento del servizio da parte dell'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di cui all'articolo 31 della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007), al gestore unico, ai sensi della l.r. 69/2011 stessa. (113)

b) è considerata la funzione fondamentale della protezione civile solo se l'esercizio associato è svolto in maniera compiuta in conformità con la legislazione regionale in materia di protezione civile. (66)

2. Accedono altresì ai contributi le unioni di comuni a disciplina differenziata.

3. L'esercizio delle funzioni delle unioni di comuni a disciplina ordinaria è accertato sulla base dello statuto dell'unione. A tal fine, sono considerate:

a) le sole funzioni che sono attribuite all'unione direttamente dallo statuto, *definite in conformità con la legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali (67)*; non sono considerate quelle affidate all'unione mediante convenzione, quantunque richiamata dallo statuto;

b) le sole funzioni per le quali lo statuto o i provvedimenti di attuazione da questo richiamati prevedono un termine certo di effettivo esercizio entro l'anno solare in cui sono concessi i contributi.

4. *I contributi non possono comunque essere concessi se l'unione è in fase di scioglimento, ovvero se, al momento della concessione, è stato adottato o sussistono le condizioni perché sia adottato il decreto di revoca di cui all'articolo 91 o se l'unione non ha provveduto agli adempimenti di bilancio previsti dalla legge. (114)*

5. I contributi sono ridotti del 50 per cento se, al momento della concessione, l'unione si trova nella situazione di cui all'articolo 44.

6. Il 30 per cento delle risorse regionali disponibili è ripartito in misura uguale per ogni unione che ha titolo alla concessione del contributo.

7. Il 30 per cento delle risorse regionali disponibili è attribuito nella misura stabilita dalla Giunta regionale sulla base dei seguenti criteri:

a) numero dei comuni partecipante all'unione;

b) numero dei comuni partecipanti all'unione potenzialmente beneficiari del contributo per i piccoli comuni con maggior disagio di cui all'articolo 82;

c) popolazione residente in territorio montano dei comuni partecipanti all'unione; si considera, per i comuni con territorio totalmente classificato montano, la popolazione residente risultante dagli ultimi dati ISTAT disponibili al 31 dicembre, e, per i comuni con territorio classificato parzialmente montano, la popolazione risultante dall'allegato B, compresa quella dei territori classificati montani ai fini regionali;

d) popolazione residente in territorio non montano nei comuni partecipanti all'unione, come risultante dagli ultimi dati ISTAT disponibili al 31 dicembre;

e) estensione del territorio montano dei comuni partecipanti all'unione, compreso il territorio classificato montano ai fini regionali, come risultante dall'allegato B;

f) estensione del territorio non montano dei comuni partecipanti all'unione.

8. Il 10 per cento delle risorse regionali disponibili è attribuito per l'attivazione nel territorio dell'unione dei servizi di prossimità di cui all'articolo 92, per i quali lo statuto dell'unione preveda la competenza dell'unione medesima ad individuare gli interventi, da attuare da parte dell'unione o dei singoli comuni.

9. Il 30 per cento delle risorse regionali disponibili è attribuito sulla base di indicatori di efficienza dell'unione stabiliti dalla Giunta regionale. Tra gli indicatori, sono comunque presi in considerazione la spesa del personale in relazione alle spese correnti e l'efficienza della spesa.

10. Le unioni di comuni costituite da soli comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti accedono esclusivamente al contributo di cui al comma 6.

11. Le risorse non assegnate per effetto della decurtazione prevista dall'articolo 44 sono attribuite agli altri enti beneficiari.

12. Con deliberazione della Giunta regionale, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per la concessione e la definizione della misura dei contributi del presente articolo da concedere alle singole unioni, nonché gli adempimenti degli enti beneficiari in relazione ai singoli contributi. A decorrere dall'anno 2013, la Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente, può modificare le percentuali di cui ai commi da 6 a 9.

13. *Abrogato. (115)*

14. Le leggi regionali di settore dispongono sulla promozione e l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni non fondamentali ed individuano le funzioni, le attività e i servizi che rientrano nell'esercizio associato.

15. Le risorse statali trasferite alla Regione per il sostegno all'associazionismo, sono concesse alle unioni di comuni in proporzione ai contributi complessivamente attribuiti ai sensi dei commi 6, 7, e 9.

16. I contributi di cui ai commi 6, 7, e 9, non hanno destinazione vincolata e sono utilizzati nell'ambito delle scelte di bilancio dell'unione.

Art. 91 - Verifica dell'effettività dell'esercizio associato e revoca del contributo

1. La sussistenza delle condizioni per la concessione dei contributi ai sensi dell'articolo 90, comma 1, lettera c), è verificata con cadenza biennale.
2. La verifica di cui al comma 1 è effettuata dalla struttura regionale competente, nei termini *e con le modalità (69)* stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.
3. La struttura regionale competente comunica all'unione di comuni gli esiti della verifica entro trenta giorni dallo svolgimento.
4. Se dalla verifica risulta che l'unione di comuni non esercita effettivamente in forma associata le funzioni fondamentali oggetto di verifica, i contributi di cui all'articolo 90, commi 6, 7 e 9, sono revocati.
5. Prima di adottare il decreto di revoca del contributo, la struttura regionale competente assegna all'unione di comuni un termine, non inferiore a quindici giorni, per inviare elementi integrativi non evidenziati durante la verifica al fine di evitare la revoca.
6. Se gli elementi integrativi di cui al comma 5 sono trasmessi oltre il termine assegnato o non sono sufficienti a dimostrare l'effettività dell'esercizio associato, la struttura regionale competente provvede, entro i sessanta giorni successivi, ad adottare il provvedimento di revoca del contributo.
7. La struttura regionale competente può effettuare la verifica di effettività di gestioni associate anche prima del termine di cui al comma 1, in presenza di elementi desumibili da sentenza, ancorché non definitiva, emessa in giudizio amministrativo, o da referti inviati dalla Corte dei Conti.
8. La somma soggetta a revoca è pari al contributo integrale concesso dalla Regione all'ente nell'anno precedente ai sensi dell'articolo 90, commi 6, 7 e 9.
9. Non si provvede alla revoca se dalla verifica è accertato che i comuni obbligati all'esercizio associato lo stanno svolgendo in convenzione.
10. Al di fuori dei casi previsti dal presente articolo non si provvede a revoca. 11. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle unioni di comuni a disciplina differenziata.

Art. 92 - Iniziative per garantire i servizi di prossimità

1. La Regione favorisce le iniziative delle unioni di comuni volte al mantenimento e alla diffusione di servizi di prossimità nei territori interessati da fenomeni di carenza o rarefazione dei servizi medesimi. Sono servizi di prossimità, ai sensi della presente legge:
 - a) i servizi erogati da soggetti privati, anche mediante esercizi commerciali polifunzionali, essenziali per la vita delle comunità locali; rientra tra questi il servizio postale universale;
 - b) i servizi erogati da soggetti pubblici e privati, utili per la vita delle comunità locali, tra i quali rientrano i servizi alla persona, i servizi di e-government e telematici erogati tramite punti di accesso assistito, i servizi di riscossione delle entrate comunali, i servizi di tesoreria, i servizi ambientali ed energetici, i servizi postali accessori, i servizi bancari, i servizi artigianali, turistici e culturali, i servizi di volontariato.
2. Per le finalità di cui al comma 1, la quota parte delle risorse di cui all'articolo 90, comma 8, è destinata alle unioni di comuni i cui statuti prevedono iniziative che:
 - a) sono rivolte ai territori interessati da fenomeni di carenza o rarefazione dei servizi di prossimità, con priorità per i territori dei comuni caratterizzati da maggior disagio;
 - b) predispongono gli strumenti di rilevazione delle situazioni emergenti di disagio delle comunità locali, che possono derivare da carenza, rarefazione o inadeguato funzionamento dei servizi di prossimità, e si prefiggono di fronteggiare dette situazioni in particolare per alleviare il disagio delle persone anziane e disabili nell'accesso ai servizi;

c) promuovono l'introduzione e lo sviluppo di forme innovative per lo svolgimento dei servizi di prossimità e modalità di offerta improntate alla multifunzionalità.

3. Nei territori caratterizzati da rischi di marginalità economica e sociale, i comuni, singoli o associati, possono costituire centri multifunzionali, nei quali concentrare lo svolgimento di più attività e servizi, in particolare di servizi di prossimità, nel rispetto della vigente normativa che disciplina detti servizi.

4. Ai fini del comma 3, sono considerati: a) i territori montani dei comuni che, nella graduatoria di cui all'articolo 80, risultano con indice del

disagio superiore alla media regionale; b) i territori nei quali possono essere costituiti empori polifunzionali ai sensi dell'articolo 20 della

legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

5. I comuni e gli altri soggetti pubblici interessati possono destinare risorse per la realizzazione, l'attivazione e il sostegno alle spese generali di funzionamento dei centri multifunzionali.

6. Le risorse attribuite ai sensi dell'articolo 90, comma 8, sono utilizzate unicamente per le finalità del presente articolo e sono cumulabili con quelle concesse ai sensi di altre disposizioni di legge. Ad ogni unione può essere concesso, nell'anno di riferimento, un contributo non superiore a 50.000,00 euro. Le risorse non assegnate sono poste ad incremento di quelle di cui all'articolo 90, comma 7.

7. L'unione è tenuta a presentare una relazione sulle iniziative intraprese e sui risultati raggiunti. Non sono concedibili ulteriori risorse del presente articolo se l'unione non ha provveduto a trasmettere la relazione, ovvero se non ha provveduto ad impegnare, per le finalità del presente articolo, almeno il 75 per cento delle risorse concesse l'anno precedente.

Art. 93 - Fondo di anticipazione per spese progettuali

1. E' istituito un fondo di anticipazione per favorire la progettualità dei comuni facenti parte dell'elenco di cui all'articolo 80, comma 3, che risultano con valori del disagio superiori alla media regionale e un fondo di anticipazione per favorire la progettualità delle unioni di comuni cui partecipano comuni montani. I fondi operano sino alla concessione massima complessiva:

a) di euro 2.000.000,00, destinati alle spese per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche dei comuni, nonché per la redazione di piani strutturali e regolamenti urbanistici e studi connessi; l'importo massimo che può essere concesso è determinato nella misura di:

2) euro 300.000,00 complessivi per la redazione di piani strutturali, regolamenti urbanistici e loro varianti e studi connessi, e per la realizzazione di opere pubbliche; l'anticipazione per la realizzazione delle opere è concessa per motivi di liquidità nelle more dell'incasso dei fondi previsti per il finanziamento del quadro economico dell'opera;

b) di euro 1.000.000,00, destinati alle unioni di comuni per spese di progettazione e realizzazione di opere da localizzare in territorio montano e per studi finalizzati allo sviluppo dei territori montani che siano coerenti con le politiche regionali di cui all'articolo 85; l'importo massimo che può essere concesso è determinato nella misura di 200.000,00 euro; l'anticipazione per la realizzazione delle opere è concessa per motivi di liquidità nelle more dell'incasso dei fondi previsti per il finanziamento del quadro economico dell'opera.

2. Le anticipazioni di cui al comma 1, lettera a), sono concesse ponendo i comuni richiedenti in una graduatoria decrescente del disagio in relazione al valore unitario del disagio.

3. Le anticipazioni di cui al comma 1, lettera b), sono concesse ponendo le unioni di comuni richiedenti in una graduatoria decrescente del disagio considerando la media del disagio complessivo dei comuni costituenti l'unione medesima.

4. I comuni e le unioni che accedono ai fondi sono tenuti, entro trentasei mesi dalla data di erogazione del finanziamento regionale, al rimborso del finanziamento concesso, senza alcun onere per interessi.

5. In caso di mancata restituzione delle somme ai sensi del comma 4, la Regione si riserva di trattenere gli stessi importi da erogazioni dovute agli enti beneficiari.

6. La Giunta regionale, con proprie deliberazioni da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, provvede a definire le modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti, l'eventuale documentazione da presentare a supporto delle previsioni di restituzione, le modalità per il rimborso e il recupero delle somme anticipate, privilegiando i comuni che risultano in situazione di maggiore disagio e le unioni cui detti comuni partecipano. Nell'ambito del fondo di cui al comma 1, lettera a), è data priorità alle spese di progettazione.

TITOLO VI - Disposizioni finali e transitorie

CAPO I - Disposizioni di rilievo finanziario

Art. 94 - Risorse regionali per funzioni conferite

1. La legge di bilancio annuale quantifica le risorse complessive da attribuire agli enti che esercitano le funzioni che risultano conferite dalla Regione alle comunità montane e alle unioni di comuni ai sensi della l.r. 37/2008 e della presente legge.

2. Dette risorse sono ripartite considerando gli enti competenti alla data del 31 dicembre 2010, in modo tale che per ciascuno di essi sia prevista l'assegnazione di una quota delle risorse complessive in proporzione alla quota attribuita nell'anno 2010.

3. In caso di estinzione dell'ente già competente alla data del 31 dicembre 2010, la quota attribuibile a detto ente è assegnata all'ente subentrante nell'esercizio dell'insieme delle funzioni conferite.

4. Nei casi diversi dal comma 3 si applica la disciplina dell'articolo 95.

Art. 95 - Trasferimento di funzioni conferite

1. Salvo che la legge regionale disponga diversamente, in caso di trasferimento di funzioni conferite dalla Regione alle unioni di comuni e, fino alla loro estinzione ai sensi della presente legge, alle comunità montane:

a) il personale dipendente a tempo indeterminato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, che risulta destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio della funzione, è trasferito all'ente cui è trasferita la funzione;

b) all'ente cui la funzione è trasferita spetta quota parte delle risorse finanziarie di cui all'articolo 94, comma 2, corrispondenti alla spesa sostenuta l'anno precedente al trasferimento per ciascuna unità di personale effettivamente trasferito; si applicano le disposizioni dell'articolo 78, commi 2, 3 e 4.

2. La giunta dell'unione o della comunità montana provvede, entro il termine stabilito con decreto del Presidente della Giunta regionale, ad approvare uno schema preliminare di piano di subentro della funzione, contenente:

a) l'identificazione del personale di cui al comma 1, lettera a);

b) l'individuazione dei beni, acquisiti con risorse regionali o dello Stato o dell'Unione europea, destinati in via esclusiva all'esercizio della funzione;

c) l'individuazione dei rapporti attivi e passivi, anche derivanti da contenzioso, in corso per l'esercizio della funzione.

3. Lo schema di piano è trasmesso all'ente subentrante. Entro venti giorni dal ricevimento, gli enti interessati definiscono, d'intesa tra di loro, il piano di subentro definitivo.

4. L'intesa, sottoscritta dagli enti interessati, è trasmessa alla Giunta regionale, che dispone con propria deliberazione sul subentro della funzione e sugli elementi di cui al comma 2 in conformità all'intesa medesima.

5. Se l'intesa non è raggiunta nei termini, la Giunta regionale, acquisite le valutazioni degli enti interessati, dispone con propria deliberazione sul subentro della funzione e sugli elementi di cui al comma 2.

6. La Giunta regionale, con propria deliberazione, può dettare disposizioni, anche transitorie, per assicurare la continuità dell'azione amministrativa tra gli enti interessati e l'ordinato svolgimento delle funzioni in corso.

7. Le deliberazioni di cui ai commi 4, 5 e 6 costituiscono titolo per la trascrizione, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dal subentro nell'esercizio della funzione.

8. Se, per effetto dell'intesa di cui al comma 4, non è previsto il trasferimento di unità di personale, all'ente subentrante sono assegnate, a titolo di spese generali della funzione, risorse pari al 5 per cento della quota di cui all'articolo 94, comma 2.

9. Se il trasferimento della funzione deriva da recesso o scioglimento volontario dell'unione, si applicano unicamente le disposizioni dell'articolo 50.

Art. 96 - Trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura

1. Le funzioni in materia di agricoltura già attribuite alle comunità montane, alle unioni di comuni ed alle province dalla legislazione regionale vigente, saranno trasferite ad un unico livello di governo territoriale nell'ambito del complessivo riordino dell'ordinamento delle autonomie locali, definito ai sensi dell'articolo 5.

Art. 97 - Fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali e perequazione infraregionale

1. La Regione Toscana, in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera e) della l. 42/2009 e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) effettua la ricognizione dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali aventi carattere di generalità e permanenza.

2. Con legge regionale, (70) sono definite le modalità di soppressione dei trasferimenti regionali e la sostituzione con aliquote di tributi regionali. Con lo stesso atto, al fine di realizzare il processo di fiscalizzazione in modo progressivo e territorialmente equilibrato, sono istituiti il fondo regionale di riequilibrio per le province e il fondo regionale di riequilibrio per i comuni, le cui modalità di riparto sono definite, annualmente, con deliberazione della Giunta Regionale, previo parere del CAL. I fondi regionali di riequilibrio cessano a decorrere dalla data di attivazione dei fondi perequativi di cui al comma 3.

3. La Regione, successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali degli enti locali, al fine del concorso al finanziamento delle funzioni da essi svolte, provvede ad istituire un fondo perequativo per i comuni ed un fondo perequativo per le province, le cui modalità di alimentazione e riparto sono definite con legge regionale. Sulle linee fondamentali della legge è attivato il procedimento di confronto con gli enti locali previsto dall'articolo 48 dello Statuto regionale; nell'ambito di detto procedimento, la Giunta regionale acquisisce le valutazioni del CAL, fermo restando il parere obbligatorio previsto dall'articolo 66, comma 3, dello Statuto medesimo.

Art. 98 - Rendiconto dei contributi straordinari concessi dalla Regione agli enti locali

1. Gli enti locali beneficiari dei contributi straordinari concessi dalla Regione sono tenuti, ai fini del rendiconto dei contributi, a presentare unicamente la documentazione prevista dalle leggi regionali e dai provvedimenti attuativi, nei termini e con le modalità ivi stabiliti.

2. Gli effetti della mancata presentazione della documentazione di cui al comma 1, o di presentazione di documentazione insufficiente, sono stabiliti dalle leggi regionali e dai provvedimenti attuativi medesimi.

3. In ogni caso, prima di effettuare la revoca, la Regione assegna all'ente un termine ulteriore, non inferiore a quindici giorni dal ricevimento della comunicazione, entro il quale l'ente medesimo può presentare la documentazione necessaria ad evitare la revoca.

Art. 99 - Estensione di benefici

1. Alle unioni costituite ai sensi dell'articolo 67 della presente legge e degli articoli 14 e 15 della l.r. 37/2008, si applicano i benefici previsti per le comunità montane dall'articolo 20, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2007, n. 23 (Nuovo ordinamento del Bollettino ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti") e dall'articolo 8 della legge regionale 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali).

2. Gli stessi benefici si applicano alle unioni di comuni istituite ai sensi dell'articolo 60 negli ambiti delle unioni di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 100 - Effetti del trasferimento di personale

1. Le disposizioni di cui all'articolo 78, commi 2, 3 e 4, si applicano anche per il trasferimento di personale dell'unione effettuato ai sensi degli articoli 39, 41 e 95.

Art. 101 - Rapporti finanziari

1. Le risorse regionali assegnate, o da assegnarsi sulla base di procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a qualsiasi titolo dalla Regione, già spettanti alla comunità montana trasformata o agli enti subentranti alla comunità montana estinta, derivanti da risorse proprie, statali o dall'Unione Europea, sono concesse e liquidate agli enti subentranti, alle stesse condizioni e per le stesse finalità. Gli enti subentranti, per dette risorse sono tenuti agli adempimenti ed ai compiti già di competenza della comunità montana trasformata o estinta.

2. Gli accertamenti già assunti dalla Regione Toscana a carico della comunità montana trasformata o estinta sono posti a carico degli enti subentranti.

Art. 102 - Revoca di contributi già concessi

1. I contributi di cui alla legge regionale 11 dicembre 2007, n. 66 (Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati), che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultano essere stati concessi e non ancora liquidati, sono revocati. Gli altri contributi concessi non sono revocabili.

2. I contributi di cui alla l.r. 40/2001, concessi negli anni 2009 e 2010, per i quali alla data di entrata in vigore della presente legge non è spirato il termine di cui all'articolo 98, comma 3, non sono revocabili.

Art. 103 - Esclusione di maggiori spese

1. Salve le disposizioni espresse di copertura finanziaria di cui agli articoli 104, 105 e 106, l'attuazione delle disposizioni della presente legge non può comportare maggiori spese a carico del bilancio regionale, in particolare per gli oneri che derivano a qualsiasi titolo a carico degli enti che succedono nei rapporti attivi e passivi delle unioni di comuni e delle comunità montane estinte.

Art. 103 bis - Norma di copertura finanziaria dell'articolo 15 (21)

1. Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 15 è autorizzata la spesa massima di euro 1.120.000,00 per l'anno 2012, cui si fa fronte con gli stanziamenti della UPB 111 "Azioni di Sistema Regione- Enti Locali – spese correnti".

2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio. Art. 103 ter - Norma di copertura finanziaria dell'articolo 6 (126)

1. Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 6 è autorizzata la spesa di euro 250.000,00 per l'anno 2014, cui si fa fronte con gli stanziamenti delle seguenti UPB del bilancio di previsione 2014:

- UPB 111 "Azioni di Sistema Regione- Enti Locali – spese correnti" per euro 100.000,00; - UPB 119 "Azioni di Sistema Regione- Enti Locali – spese di investimento", per euro 150.000,00.

2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio. Art. 104 - Norma di copertura finanziaria dell'articolo 16

1. Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 16 è autorizzata la spesa massima di € 500.000,00 (75) per l'anno 2012, cui si fa fronte con gli stanziamenti della UPB 111 "Azioni di Sistema Regione- Enti locali - spese correnti".

2. Al fine della copertura di cui al comma 1, al bilancio pluriennale a legislazione vigente 2011- 2013, annualità 2012, sono apportate le seguenti variazioni per sola competenza:

anno 2012

- in diminuzione UPB 731 "Sistema di gestione delle entrate tributarie ed extratributarie – Spese correnti", per euro 200.000,00;

- in aumento UPB 111 "Azioni di Sistema Regione- Enti locali - Spese correnti" per euro 200.000,00.

3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Art. 105 - Norma di copertura finanziaria dell'articolo 45 (22)

1. Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 45 è autorizzata la spesa massima di euro 2.000.000,00 per l'anno 2012, cui si fa fronte con gli stanziamenti della UPB 119 "Azioni di sistema Regione- Enti locali – Spese di investimento" del bilancio di previsione 2012.

2. Al fine della copertura della spesa di cui al comma 1, al bilancio di previsione 2012 sono apportate le seguenti variazioni per competenza e cassa di uguale importo:

anno 2012 - in aumento UPB di entrata 461 "Riscossione di crediti", per euro 2.000.000,00 - in aumento UPB di spesa 119 "Azioni di sistema Regione- Enti locali – Spese di investimento", per

euro 2.000.000,00 3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Art. 106 - Norma di copertura finanziaria degli articoli 82, 87, 90, 93 e 94

1. L'attuazione delle disposizioni degli articoli 82, 87, 90, 93 e 94 non comporta oneri aggiuntivi rispetto alla legislazione previgente e resta pertanto finanziato, rispettivamente:

a) quanto all'articolo 82, per euro 2.200.000,00 a valere sull'UPB 111 "Azioni di sistema Regione- Enti locali-Spese correnti" del bilancio di previsione 2011;

b) quanto all'articolo 87, per euro 5.000.000,00 a valere sull'UPB 516 "Sviluppo locale-Spese di investimento" del bilancio di previsione 2011;

c) quanto all'articolo 90, per euro 6.184.999,98 a valere sull'UPB 111 "Azioni di sistema Regione- Enti locali-Spese correnti" del bilancio di previsione 2011;

d) quanto all'articolo 93, mediante contemporanea iscrizione sulla parte entrata e sulla parte uscita del bilancio regionale come segue:

- per euro 2.000.000,00 a valere sull' UPB di entrata 461 "Riscossione di crediti" del bilancio 2011 e sull' UPB di spesa 119 "Azioni di sistema Regione – Enti locali- Spese di investimento" del bilancio 2011

- per euro 1.000.000,00 a valere sull' UPB di entrata 461 "Riscossione di crediti" del bilancio 2011 e sull' UPB di spesa 516 "Sviluppo locale – Spese di investimento" del bilancio di previsione 2011

e) quanto all'articolo 94, per euro 15.315.000,00 a valere sull'UPB 111 "Azioni di sistema Regione- Enti locali-Spese correnti" del bilancio di previsione 2011;

2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Art. 106 bis - Norma di copertura finanziaria dell'articolo 64 (127)

1. Il contributo di cui all'articolo 64 della l.r. 68/2011 è finanziato per l'annualità 2014 per l'importo di euro 3.500.000,00, a valere sull'UPB 111 "Azioni di sistema Regione- Enti locali – spese correnti" del bilancio di previsione 2014.

2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

CAPO II - Informazione al Consiglio regionale

Art. 107 - Relazione al Consiglio regionale sulle iniziative di cooperazione finanziaria

1. A partire dall'anno 2013, la Giunta regionale presenta con cadenza biennale al Consiglio regionale una relazione con la quale si dà conto:

a) dello stato di attuazione dei sistemi informativi di cui agli articoli 7 e 8;

b) della gestione del patto di stabilità territoriale, con particolare riferimento alle premialità riconosciute ai sensi dell'articolo 13;

c) lo stato di attuazione del sistema integrato per il contrasto all'evasione fiscale ai sensi degli articoli 14 e 15 ed il numero dei comuni aderenti.

Art. 108 - Relazione al Consiglio regionale sui processi associativi e sulle politiche per le aree disagiate

1. La Giunta regionale, entro il primo semestre del 2014, presenta una relazione al Consiglio regionale che dà conto:

a) del processo di estinzione delle comunità montane; b) degli atti associativi adottati dai comuni e delle funzioni fondamentali avviate; c) delle aggregazioni e delle forme associative costituite; d) della concessione dei contributi di premialità per le buone pratiche di cui al titolo V, capo III. (71)

2. A partire dal 2015, e con cadenza biennale, la relazione dà conto unicamente degli elementi di cui al comma 1, lettera b). (71)

3. La Giunta regionale, entro il primo semestre del 2013, presenta altresì una relazione al Consiglio regionale che dà conto, con cadenza biennale, delle iniziative di orientamento delle politiche regionali a favore dei territori comprendenti comuni in situazione di disagio di cui all'articolo. 81 e dei finanziamenti erogati ai sensi dell'articolo 82.

Art. 109 - Relazione al Consiglio regionale sull'attuazione delle politiche per la montagna

1. Con cadenza biennale, a partire dal giugno 2013, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione concernente la sintesi dello stato di attuazione delle politiche regionali a favore dei territori montani, con particolare riferimento a:

a) le risorse stanziare nel fondo regionale per la montagna ed alla loro ripartizione ed erogazione; b) la sottoscrizione dei patti di cui all'articolo 88.

CAPO III - Disposizioni transitorie

Art. 110 - Disposizioni sulle unioni di comuni

1. Il presidente di unione di comuni costituita ai sensi dell'articolo 67 della presente legge e degli articoli 14 e 15 della l.r. 37/2008, in carica alla data del 31 dicembre 2011, che non ricopre la carica di sindaco, resta in carica fino al rinnovo del consiglio comunale di appartenenza, salvo che lo statuto preveda una durata dalla carica più breve e salvi comunque tutti i casi di cessazione anticipata del presidente previsti dallo statuto e dalla presente legge.

2. In caso di cessazione del presidente non sindaco di cui al comma 1, e fino all'elezione del nuovo presidente, le funzioni

del medesimo sono svolte dal sindaco individuato dallo statuto o, in assenza di detta individuazione, dal sindaco del comune di maggiore dimensione demografica, non considerando il comune del presidente cessato. Se non è decorso il termine stabilito all'articolo 25, comma 5, l'organo cui spetta per statuto l'elezione del presidente procede alla sua elezione esclusivamente tra i sindaci dei comuni associati.

Art. 111 - Decorrenze ed efficacia di disposizioni abrogate

1. Le disposizioni di cui all'articolo 87 sulla disciplina del fondo regionale per la montagna si applicano a decorrere dall'anno 2012. Nell'anno 2011 il fondo regionale per la montagna di cui alla legge regionale 19 dicembre 1996, n. 95 (Disciplina degli investimenti per lo sviluppo della montagna) continua ad essere erogato secondo le disposizioni della legge medesima.

2. Nell'anno 2011 i contributi di cui all'articolo 82 sono concessi ai sensi dell'articolo 112 della l.r. 65/2010, e successive modificazioni. Nell'anno 2012, i contributi di cui all'articolo 82 sono concessi anche ai comuni che ne hanno beneficiato nell'anno 2011.

3. Nell'anno 2011 le risorse del fondo di cui all'articolo 93, comma 1, lettera a), continuano ad essere concesse ai sensi dell'articolo 15 della l.r. 39/2004 e dei provvedimenti attuativi. Nello stesso anno, le risorse di cui all'articolo 93, comma 1, lettera b), continuano ad essere concesse ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 37/2004 e dei provvedimenti attuativi.

4. *Abrogato. (72)* 5. Nell'anno 2011, i contributi alle unioni di comuni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 90 della presente legge, sono concessi ai sensi dell'articolo 112 della l.r. 65/2010, e successive modificazioni.

5 bis. *Nell'anno 2012, i contributi di cui all'articolo 90 sono concessi sulla base della disciplina dello stesso articolo, ovvero secondo la disciplina degli articoli 90, 55 e 58 previgenti alla data di entrata in vigore del presente comma. (73)*

5 ter. *Nell'anno 2013, alle province succedute alle comunità montane estinte si applica quanto previsto dall'articolo 72, comma 4. (76)*

5 quater. *Nell'anno 2013 al soggetto succeduto all'esercizio delle funzioni di bonifica dell'estinta unione di comuni dell'Arcipelago Toscano possono essere attribuite le risorse di cui all'articolo 45, nella misura massima di euro 500.000,00. Con deliberazione della Giunta regionale si provvede a definire i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione del finanziamento e per il rimborso e il recupero delle somme anticipate, osservando i termini e le modalità di restituzione di cui allo stesso articolo 45, commi 3 e 5. (80)*

6. Nell'anno 2011 continua ad applicarsi l'articolo 113 della l.r. 65/2010 per l'attribuzione delle risorse ivi previste.

7. Le disposizioni del capo III del titolo III, relative ai controlli sulle unioni di comuni, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013. Se alla data medesima sono stati adottati i provvedimenti di sospensione o di scioglimento degli organi dell'unione di comuni ai sensi dei commi 7 e 8 dell'articolo 141 del TUEL, i relativi procedimenti sono conclusi ai sensi delle medesime disposizioni di legge statale. 7 bis. *Le disposizioni dell'articolo 9, comma 7, secondo e terzo periodo, si applicano dall'anno 2013. (73)*

7 ter. *Fino al 31 dicembre 2014, ovvero fino al termine dal quale la legge statale faccia decorrere l'effettivo riordino delle province, le disposizioni di cui all'articolo 51, comma 3, si applicano anche alle convenzioni tra provincia ed enti locali compresi nel suo territorio per l'esercizio di funzioni e compiti di competenza della provincia stessa, già affidati agli enti locali alla data di entrata in vigore del decreto- legge 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini "nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. (116)*

Art. 112 - Procedimenti in corso

1. Se alla data di entrata in vigore della presente legge è stato nominato il commissario ai sensi dell'articolo 9 della l.r. 37/2008, sono fatti salvi gli atti già adottati dalla Regione sulla base delle suddette disposizioni. Il commissario cessa, in caso di trasformazione della comunità montana, dalla data del decreto di estinzione di cui all'articolo 67, comma 5, ovvero, nel caso di mancata trasformazione della comunità montana, dalla data di adozione della deliberazione di nomina del

commissario straordinario di cui all'articolo 72.

2. Se alla data di entrata in vigore della presente legge è stato nominato il commissario straordinario ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della l.r. 37/2008 e delle norme da questo richiamate, sono fatti salvi gli atti già adottati dalla Regione sulla base delle suddette disposizioni. Se l'ente non è stato estinto all'entrata in vigore della presente legge, ai fini della conclusione del procedimento di estinzione e degli effetti di questa, si applicano unicamente le disposizioni del titolo IV, capo II, sezione III, della presente legge; le disposizioni suddette che fanno riferimento alle comunità montane si intendono riferite alle unioni di comuni di cui deve provvedersi all'estinzione, e quelle che fanno riferimento alla provincia si intendono riferite alla provincia competente in via prevalente sul territorio dell'unione (17) si applica altresì l'articolo 78. Il commissario straordinario in carica provvede ad adeguare il piano di successione e subentro ai sensi dell'articolo 73. (18)

3. Se alla data di entrata in vigore della presente legge è stato nominato il commissario di cui all'articolo 15, comma 5, della l.r. 37/2008, il commissario resta in carica per la gestione dell'ente fino alla sua trasformazione ai sensi degli articoli 67 e seguenti della presente legge, ovvero fino alla data di adozione della deliberazione di nomina del commissario straordinario di cui all'articolo 72. In deroga al termine previsto dall'atto di nomina del commissario, l'unione di comuni provvede all'insediamento degli organi nel termine previsto dall'articolo 67, comma 3.

CAPO IV - Modifiche e abrogazioni

Art. 113 - Modifiche all'articolo 2 della l.r. 12/2006

1. Dopo la lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 2006, n. 12 (Norme in materia di polizia comunale e provinciale), è aggiunta la seguente:

“e) effettuare attività di controllo ed ispettive inerenti la verifica degli adempimenti in materia di tributi regionali”.

Art. 114 - Modifiche all'articolo 18 della l.r. 54/2009

1. La lettera k) del comma 4 dell'articolo 18 della legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza) è sostituita dalla seguente:

“k) sistema delle posizioni debitorie previsto all'art. 9, ivi compreso il sistema informativo tributario regionale di cui all'articolo 22 della l.r. 31/2005 ed il sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio”.

Art. 115 - Modifiche alla l.r. 36/2000 e disposizioni integrative

1. All'articolo 1, comma 2, della legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali), la lettera f) è sostituita dalla seguente:

“f) 3 presidenti di unioni di comuni.”.

2. All'articolo 6 della l.r. 36/2000, nella rubrica e nel comma 1, le parole “Comunità montane” sono sostituite dalle seguenti: “unioni di comuni” .

3. All'articolo 9, comma 4, della l.r. 36/2000 le parole “di Comunità montana” sono sostituite dalle seguenti: “di unione di comuni” .

4. Il presidente della comunità montana che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risulta componente del CAL continua ad esercitare la propria funzione fino all'estinzione della comunità montana ai sensi della presente legge. Dalla data di estinzione della comunità montana, il presidente della comunità montana medesima è sostituito nel CAL dal presidente dell'unione di comuni che è subentrata, per trasformazione, alla comunità montana estinta. In caso di mancato subentro di unione di comuni e comunque in tutti i casi previsti dall'articolo 9 della l.r. 36/2000, si provvede all'elezione ordinaria del nuovo componente del CAL.

Art. 116 - Abrogazioni

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati: a) la legge regionale 17 luglio 1995, n. 77 (Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi

e norme generali di funzionamento); b) il comma 4 ter dell'articolo 11 della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per

l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all' articolo 3 della L. 28 dicembre 1995 n. 549);

c) la legge regionale 19 dicembre 1996, n. 95 (Disciplina degli interventi per lo sviluppo della montagna), ad eccezione del comma 3 dell'articolo 2;

d) gli articoli 2, 5, e 8 della legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112);

e) gli articoli 2, 5, e 8 della legge regionale 10 dicembre 1998, n. 87 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112);

f) gli articoli 2, 5, e 8 della legge regionale 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e di compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal d.lgs 31 marzo 1998, n. 112);

g) il comma 5 dell'articolo 12 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale);

h) la legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni);

i) la legge regionale 14 ottobre 2002, n. 37 (Modificazioni alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 -Norme in materia di comunità montane);

j) l'articolo 7 della legge regionale 12 luglio 2004, n. 37 (Bilancio di previsione per l'anno 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006. Seconda variazione);

k) la legge regionale 27 luglio 2004, n. 39 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio), ad eccezione degli articoli 11 e 14;

l) la legge regionale 29 novembre 2004, n. 68 (Modificazioni alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 -Norme in materia di comunità montane);

m) l'articolo 8 bis della legge regionale 18 febbraio 2005, n. 31 (Norme generali in materia di tributi regionali);

n) la legge regionale 11 luglio 2006, n. 31 (Disposizioni in materia di contributi straordinari concessi dalla Regione agli enti locali);

o) la legge regionale 11 dicembre 2007, n. 66 (Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati);

p) la legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle Comunità montane);

q) la legge regionale 30 dicembre 2008, n. 71 (Modifiche alla legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle comunità montane). Disposizioni per le comunità montane e le unioni di comuni);

r) la legge regionale 5 agosto 2010, n. 46 (Disposizioni relative al patto di stabilità territoriale ai sensi dell'articolo 77-ter,

comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 . Modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2005, n. 31 “Norme generali in materia di tributi regionali”);

s) la legge regionale 15 novembre 2011, n. 59 (Individuazione dei limiti demografici minimi per le forme associative dei comuni ai sensi delle norme statali in materia di stabilizzazione finanziaria);

2. Sono fatti salvi i provvedimenti adottati, all'entrata in vigore della presente legge, sulla base delle disposizioni abrogate ai sensi del comma 1, ancorché non espressamente richiamati dalle disposizioni della presente legge.

3. Le disposizioni della l.r. 39/2004, cui si fa riferimento nelle leggi e negli atti regionali, si intendono riferite alle corrispondenti disposizioni degli articoli da 79 a 82 della presente legge.

Art. 117 - Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

REGIONE EMILIA ROMAGNA

LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 21

MISURE PER ASSICURARE IL GOVERNO TERRITORIALE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE SECONDO I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE ED ADEGUATEZZA

Bollettino Ufficiale n. 291 del 21 dicembre 2012

INDICE

TITOLO I - RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI, PROVINCIALI DI AREA VASTA E ASSOCIATIVE INTERCOMUNALI IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 118 DELLA COSTITUZIONE

Capo I - Norme generali

Art. 1 - Oggetto Art. 2 - Finalità Art. 3 - Principi e criteri di riordino territoriale e funzionale delle forme associative intercomunali

Capo II- Norme sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta

Art. 4 - Funzioni fondamentali delle Province Art. 5 - Ulteriori funzioni di ambito unitario di area vasta

TITOLO II- INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E NORME SULL'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI

Capo I - Ambiti territoriali ottimali

Art. 6 - Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali Art. 7 - Effetti della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

Capo II- Superamento delle Comunità montane ed articolazione in Unioni di Comuni montani

Art. 8 - Trasformazione di diritto di Comunità montane in Unioni di Comuni montani Art. 9 - Superamento delle Comunità montane con subentro di Unioni di Comuni montani Art. 10 - Procedura di ricognizione Art. 11 - Piano di successione Art. 12 - Ultima seduta del Consiglio comunitario Art. 13 - Approvazione del piano di successione e provvedimento di estinzione Art. 14 - Effetti dell'estinzione Art. 15 - Assegnazione di risorse e continuità amministrativa Art. 16 - Obblighi dei Comuni già facenti parte di Comunità montane Art. 17 - Funzioni delle forme associative montane Art. 18 - Personale delle Comunità montane

Capo III- Esercizio associato di funzioni e di servizi

Art. 19 - Unione di Comuni Art. 20 - Modalità di deliberazione degli organi ed articolazioni funzionali Art. 21 - Convenzione

Capo IV - Incentivi per le gestioni associate e fusioni di Comuni

Art. 22 - Norme generali in materia di incentivazione Art. 23 - Disposizioni transitorie in materia di incentivazione per l'anno 2013 Art. 24 - Disposizioni in materia di incentivazione alle Unioni Art. 25 - Criteri per la concessione degli incentivi alle Unioni Art. 26 - Programma di riordino territoriale Art. 27 - Elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale Art. 28 - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 1996 Art. 29 - Abrogazioni Art. 30 - Norme transitorie Art. 31 - Entrata in vigore

TITOLO I RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI, PROVINCIALI DI AREA VASTA E ASSOCIATIVE INTERCOMUNALI IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 118 DELLA

COSTITUZIONE

Capo I Norme generali

Art. 1 Oggetto

1. La Regione, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati e successivi, anche di natura non legislativa, adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

2. Sono oggetto specifico della presente legge: a) la definizione dei principi e criteri relativi all'allocazione delle funzioni amministrative in atto esercitate dal sistema regionale e locale con l'obiettivo di riservare in capo alla Regione le sole funzioni di carattere unitario, di concorrere all'individuazione delle funzioni metropolitane, di rafforzare le funzioni di area vasta del livello intermedio e di sviluppare le funzioni associative intercomunali; b) la definizione del procedimento volto ad assicurare, in raccordo con il processo di istituzione della Città metropolitana di Bologna, l'ottimale esercizio, delle funzioni fondamentali attribuite alle province ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, nonché delle ulteriori funzioni amministrative che la Regione intenda loro conservare o conferire; c) la disciplina delle modalità di esercizio associato delle funzioni dei Comuni, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali per le quali si prevede l'esercizio in forma obbligatoriamente associata, nonché delle ulteriori funzioni ad essi conferite dalla legge regionale; d) l'adeguamento al nuovo assetto delle funzioni amministrative delineato dalla presente legge delle forme associative intercomunali esistenti, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane.

Art. 2 Finalità

1. La complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 1, realizzata in coerenza con il sistema di partecipazione delle parti sociali e delle autonomie locali previsto nei protocolli d'intesa stipulati dalla Regione, deve garantire, per l'intero sistema regionale e locale: a) la razionale distribuzione delle funzioni alla luce dei criteri di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione e non duplicazione delle stesse;

b) l'attribuzione tendenziale ad un unico soggetto dell'intera funzione; c) l'avvio delle gestioni associate obbligatorie e l'adeguamento delle forme associative tra Comuni; d) la tenuta del complessivo sistema finanziario regionale, attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti per rendere efficiente la gestione del patto di stabilità territoriale, in coerenza con la legge regionale 23 dicembre 2010, n. 12 (Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna); e) l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali delle amministrazioni interessate, al fine dell'ottimale esercizio delle funzioni ad esse rispettivamente attribuite; f) l'interazione funzionale tra le piante organiche della Regione e degli enti locali del territorio al fine dell'ottimale allocazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni e del mantenimento degli attuali livelli occupazionali, anche assicurando la formazione e riqualificazione condivisa e concertata delle risorse umane nonché prevedendo percorsi di mobilità prioritari nell'ambito delle programmazioni dei fabbisogni professionali.

Art. 3 Principi e criteri di riordino territoriale e funzionale delle forme associative intercomunali

1. La Regione promuove la gestione associata delle funzioni e dei servizi di competenza comunale. A tal fine, anche con l'obiettivo di incrementare i livelli di efficienza e di efficacia già in essere, procede alla riorganizzazione territoriale e funzionale delle esperienze associative in atto.

2. Ai fini del riassetto funzionale, la Regione ottempera alle previsioni stabilite dalle normative statali vigenti in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali. In particolare, con la presente legge la Regione individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, le forme di

esercizio associato di funzioni e servizi comunali, le modalità di incentivazione alle forme associative e alle fusioni dei Comuni.

3. Il riordino territoriale e funzionale del livello sovracomunale si ispira ai seguenti criteri: a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni; b) i Comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni, anche montani, o convenzioni; c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa; d) fermo restando quanto stabilito dalla normativa statale in materia di gestione associata obbligatoria, la Regione individua specifiche funzioni comunali che devono essere esercitate in forma associata fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale; e) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore; f) le Comunità montane sono trasformate in Unioni di Comuni montani secondo le modalità di cui al titolo II, capo II, della presente legge; g) la Regione assicura la coerenza delle norme in materia di esercizio associato delle funzioni comunali con il procedimento di individuazione delle funzioni amministrative esercitate dalla Città metropolitana di Bologna e di quelle esercitate dalle forme associative ricomprese all'interno del suo territorio.

Capo II Norme sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta

Art. 4 Funzioni fondamentali delle Province

1. Alle province, in conformità con l'articolo 17, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, competono le seguenti funzioni: a) indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative comunali, ai sensi dell'articolo 23, comma 14, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, previste dalla legislazione dello Stato;

b) pianificazione territoriale di coordinamento provinciale ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), in quanto compatibili con le nuove dimensioni territoriali ed il nuovo assetto organizzativo delle Province; c) tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza esplicitamente attribuiti alla Provincia dalla legge dello Stato e della Regione, facendo salvo l'esercizio unitario delle funzioni che necessitano di una omogenea attuazione nel territorio regionale, da individuarsi puntualmente con successivi provvedimenti legislativi;

d) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale); e) autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 30 del 1998 e dalla legge regionale 13 maggio 2003, n. 9 (Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile);

f) costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerenti, secondo quanto previsto dalla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale); g) programmazione provinciale della rete scolastica, ai sensi della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro);

h) gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado; i) le funzioni strumentali, comprese quelle di polizia amministrativa provinciale e quelle statistiche, relative all'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo e all'articolo 5.

Art. 5 Ulteriori funzioni di ambito unitario di area vasta

1. Salvo restando le funzioni di cui all'articolo 4, entro il 31 dicembre 2013 la Regione identifica le ulteriori funzioni amministrative che, in conformità all'articolo 118, comma primo, della Costituzione, necessitano di un esercizio unitario di area vasta di ambito provinciale o interprovinciale.

2. Entro il termine di cui al comma 1 le funzioni attualmente conferite alle Province non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 4 o tra quelle che richiedono un unitario esercizio di area vasta ai sensi del comma 1, sono riallocate per settori organici, sulla base dei principi di cui al titolo I della presente legge.

3. La Regione garantisce, nel quadro delle risorse finanziarie disponibili e dei vincoli di finanza pubblica, la necessaria corrispondenza tra le funzioni di cui ai commi 1 e 2 e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il loro esercizio.

4. La Regione intraprende le iniziative necessarie affinché l'insieme delle risorse a disposizione degli enti del proprio territorio sia reso coerente con il riassetto funzionale e l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa, concordando con lo Stato eventuali deroghe ai vincoli di finanza pubblica.

5. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di cui ai commi 1 e 2, le Province continuano ad esercitare le funzioni ad esse spettanti alla data di entrata in vigore della presente legge.

TITOLO II INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E NORME SULL'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI

Capo I Ambiti territoriali ottimali

Art. 6 Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

1. Il presente articolo stabilisce il procedimento per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati ai sensi dell'articolo 14, commi 27 e 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ai sensi di quanto previsto dalle disposizioni successive.

2. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni formulano proposte di delimitazione degli ambiti nel rispetto delle seguenti condizioni: a) per i Comuni attualmente inclusi in Comunità montane o Unioni definizione di proposte che comprendano almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte;

b) rispetto del limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti, nel caso di ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, facendo riferimento alla popolazione residente come calcolata alla fine del penultimo anno precedente all'entrata in vigore della presente legge secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica;

c) rispetto dell'estensione territoriale minima pari a 300 kmq. da parte degli ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane; d) appartenenza di tutti i Comuni dell'ambito alla medesima Provincia; e) coerenza con i distretti sanitari previsti dall'articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) salvo quanto previsto al comma 8 del presente articolo;

f) previsione espressa, per i Comuni appartenenti a Comunità montane, dell'impegno a costituire, in coincidenza con l'ambito territoriale individuato dalla proposta, una Unione di Comuni ovvero di aderire ad una Unione di Comuni già esistente; g) contiguità territoriale.

3. Le condizioni di cui al comma 2 sono derogabili, ad eccezione delle lettere d) ed f), su espressa e motivata richiesta dei Comuni in relazione al particolare contesto territoriale.

4. Le proposte d'ambito sono formulate attraverso conformi deliberazioni dei Consigli comunali interessati approvate a maggioranza assoluta.

5. La mancata presentazione di proposte entro il termine di cui al comma 2 equivale ad assenso dei Comuni rispetto agli ambiti come risultanti in via definitiva nel programma di riordino territoriale di cui al comma 6.

6. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, acquisite le proposte dei Comuni, valutata la loro conformità alle condizioni di cui al comma 2 ed i criteri di cui all'articolo 3, e valutate altresì le deroghe richieste ai sensi del comma 3, adotta, previo parere del Consiglio delle Autonomie locali, il programma di riordino territoriale che individua gli ambiti territoriali ottimali ed effettua la ricognizione delle forme associative costituite o in via di costituzione. Per i Comuni appartenenti a Comunità montane che non presentino proposte d'ambito, il programma di

riordino territoriale, oltre a delimitarne l'ambito ottimale, provvede altresì a definire l'Unione cui devono aderire o che devono costituire ai sensi degli articoli 8 e 9.

7. Il programma di riordino territoriale include in ambiti ottimali tutti i Comuni ad eccezione dei Comuni attualmente capoluogo di provincia salvo ne facciano richiesta ai sensi del comma 2. Gli ambiti individuati dal programma possono essere modificati con delibera della Giunta regionale, sentiti i Comuni interessati qualora: a) un Comune capoluogo faccia richiesta di essere inserito in un ambito territoriale ottimale;

b) i Comuni appartenenti a due ambiti territoriali ottimali propongano di essere accorpati in un unico ambito.

8. La Regione promuove il riassetto dei distretti sanitari di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 19 del 1994 ove ciò sia necessario per assicurarne la coerenza con l'individuazione in via definitiva degli ambiti territoriali ottimali.

Art. 7 Effetti della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

1. L'ambito territoriale ottimale costituisce, ai fini della presente legge, l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale.

2. Salvo diversa espressa previsione legislativa, i Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro le funzioni che saranno conferite dalla legge regionale ai Comuni, in attuazione del processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali di cui alla presente legge, nel rispetto delle modalità di cui al presente articolo.

3. I Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro almeno tre tra le funzioni fondamentali previste dall'articolo 14, comma 27, lettere d), e), g) ed i) nonché i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione come definiti dall'articolo 14, comma 28, ultimo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. I Comuni appartenenti all'ambito con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, esercitano in forma associata tra tutti loro anche le ulteriori funzioni fondamentali previste dall'articolo 14, comma 27, del decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi della disciplina statale in materia di esercizio associato obbligatorio delle medesime.

4. L'avvio delle gestioni associate, comprese quelle obbligatorie ai sensi dell'articolo 14, comma 31-ter, del decreto-legge n. 78 del 2010, deve avvenire entro il termine del 1° gennaio 2014, fatto salvo quanto disposto all'articolo 30.

5. All'interno di ciascun ambito può essere istituita una sola Unione di Comuni che deve rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero di 8.000 abitanti se composta prevalentemente di Comuni montani, computando a tal fine la popolazione di tutti i Comuni ad essa aderenti. Tali limiti demografici si applicano anche alle Unioni di cui all'articolo 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011.

6. Se l'ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, tutti i Comuni ad esso aderenti, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono: a) costituire tra tutti un'unica Unione cui conferire tutte le funzioni per cui vige l'obbligo di gestione associata; b) stipulare tra tutti i Comuni obbligati un'unica convenzione per una o più funzioni fondamentali.

7. Se l'ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, qualora solo una parte dei Comuni deliberi di istituire l'Unione, i restanti Comuni, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, stipulano una convenzione con l'Unione suddetta per una o più funzioni fondamentali.

8. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di una Unione, i Comuni facenti parte dell'Unione, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono conferire le funzioni all'Unione medesima, ovvero stipulare una convenzione con gli altri Comuni per una o più funzioni fondamentali. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o, per funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, stipulare una convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali.

9. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di più Unioni, anche per effetto della trasformazione delle Comunità montane in Unioni ai sensi della presente legge, le stesse, entro il termine di cui al comma 12, si adeguano alle disposizioni del presente articolo, con particolare riferimento al comma 5. Su richiesta degli enti locali interessati la Regione ne promuove l'aggregazione, provvedendo anche a disciplinarne, con decreti del presidente della Giunta regionale, i profili successivi.

10. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di una Comunità montana essa è trasformata di diritto in Unione di Comuni montani ai sensi dell'articolo 8. I Comuni ad essa aderenti, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono conferire le funzioni all'Unione medesima ovvero convenzionarsi con gli altri Comuni. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o stipulare, per le funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, una convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali.

11. Se l'ambito ricomprende solo in parte il territorio di una Comunità montana, la stessa è estinta con contestuale subentro delle Unioni di Comuni montani ai sensi dell'articolo 9.

12. Entro novanta giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale di cui all'articolo 6, comma 6, i Comuni provvedono a costituire le Unioni, adeguare quelle esistenti alle previsioni della presente legge o scioglierle, nonché a stipulare o adeguare le convenzioni esistenti alle previsioni della presente legge, dandone immediata comunicazione alla Regione.

13. Qualora i Comuni non ottemperino agli adempimenti necessari alla costituzione, modificazione o scioglimento delle Unioni di cui al presente articolo entro il termine di cui al comma 12 può provvedere in via sostitutiva il presidente della Giunta regionale.

14. Sono fatte salve le speciali disposizioni recate dalla legge regionale 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente) e della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24 (Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000 e istituzione del Parco regionale dello Stirone e del Piacenziano).

Capo II Superamento delle Comunità montane ed articolazione in Unioni di Comuni montani

Art. 8 Trasformazione di diritto di Comunità montane in Unioni di Comuni montani

1. Qualora, ad esito del procedimento di cui all'articolo 6, l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale ricomprenda l'intero territorio di una preesistente Comunità montana, essa è trasformata di diritto in Unione di Comuni montani ed i Comuni ad essa aderenti, entro il termine previsto all'articolo 7, comma 12, provvedono ad approvare lo statuto dell'Unione di Comuni montani ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Agli eventuali ulteriori Comuni inclusi nell'ambito ottimale si applicano i commi 9 e 10 dell'articolo 7.

2. Il presidente della Giunta regionale provvede, con proprio decreto, entro quindici giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale, a dichiarare l'estinzione della Comunità montana per trasformazione in Unione di Comuni. L'estinzione ha effetto dalla data di insediamento degli organi della nuova Unione di Comuni montani subentrante alla Comunità montana soppressa. Dalla data di estinzione della Comunità montana, l'Unione succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della Comunità montana estinta e, fino ad eventuale diversa disposizione di legge, subentra nell'esercizio delle funzioni o dei compiti conferiti alla Comunità montana, sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione. Qualora aderiscano alla nuova Unione ulteriori Comuni ai sensi del comma 1, ultimo periodo, essa continua ad esercitare le funzioni e i servizi che la legge regionale conferiva alla Comunità montana per i Comuni montani ad essa aderenti.

3. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore dello statuto dell'Unione subentrante alla Comunità montana estinta, i Consigli comunali procedono all'elezione dei propri rappresentanti in seno al Consiglio dell'Unione secondo le modalità previste nello statuto. I nuovi componenti entrano a far parte del Consiglio dell'Unione nella prima seduta successiva alla loro elezione, previa convalida. L'Unione comunica tempestivamente alla Regione l'avvenuto insediamento degli organi.

4. Per i Comuni che non provvedano all'elezione dei propri rappresentanti entro il termine di cui al comma 3, in via suppletiva e sino ad eventuale successiva designazione, entrano a far parte del Consiglio dell'Unione, qualora lo statuto non disponga diversamente, i consiglieri comunali di maggioranza e i consiglieri comunali di minoranza che hanno riportato nelle elezioni le maggiori cifre individuali, rispettivamente tra quelli eletti in una o più liste collegate al sindaco e tra quelli eletti in una o più liste non collegate al sindaco. In caso di parità di cifre individuali, prevale il consigliere più anziano di età.

Art. 9 Superamento delle Comunità montane con subentro di Unioni di Comuni montani

1. Qualora, ad esito del procedimento di cui all'articolo 6, l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale non ricomprenda l'intero ambito territoriale di una preesistente Comunità montana, il presidente della Giunta regionale provvede, con proprio decreto, entro quindici giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale, a dichiarare l'estinzione della Comunità montana individuando le Unioni di Comuni destinate a subentrarle. L'estinzione ha effetto dall'ultima data di insediamento degli organi delle Unioni di Comuni montani subentranti alla Comunità montana soppressa.

2. I Comuni, distintamente in base agli ambiti ottimali in cui il programma di riordino territoriale li include, entro il termine previsto all'articolo 7, comma 12, provvedono a costituire le Unioni, o ad aderire alle Unioni già esistenti.

3. L'insediamento degli organi delle nuove Unioni o l'elezione dei rappresentanti dei Comuni che aderiscono a Unioni già esistenti deve avvenire immediatamente dopo la trasmissione alle Unioni stesse della proposta di piano successorio di cui all'articolo 11. In caso di mancata elezione dei rappresentanti entro venti giorni dalla trasmissione del piano, si applica il comma 4 dell'articolo 8.

4. Le Unioni di cui al presente articolo continuano, fino ad eventuale diversa disposizione di legge, ad esercitare le funzioni e a svolgere i servizi delle preesistenti Comunità montane per i Comuni montani ad esse aderenti.

5. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 6 della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni).

Art. 10 Procedura di ricognizione

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i presidenti delle Comunità montane provvedono alla ricognizione complessiva delle attività, delle passività, della situazione patrimoniale e finanziaria, delle risorse umane e strumentali, delle funzioni e dei servizi svolti, nonché dei rapporti giuridici pendenti delle Comunità montane stesse e la trasmettono alla Regione.

2. In particolare, i presidenti: a) provvedono ad una revisione straordinaria dell'inventario dei beni mobili ed immobili, con l'indicazione dei vincoli di destinazione d'uso o di vincoli di altra natura che gravano sugli stessi; b) indicano le attività e le passività derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei servizi svolti per conto degli enti locali, i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo, i rapporti giuridici in corso, con particolare riferimento ai contratti; c) individuano le passività derivanti da prestiti assunti.

3. Le Comunità montane approvano il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e provvedono all'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2012, anche al fine dell'utilizzo di eventuali avanzi di amministrazione risultanti dal rendiconto, con le modalità di cui all'articolo 187 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Art. 11 Piano di successione

1. Nel caso di cui all'articolo 9, il presidente della Comunità montana, entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto di estinzione, predispose un piano per la successione nei rapporti attivi e passivi e per il subentro delle Unioni, o di singoli Comuni, nelle seguenti funzioni, compiti, attività: a) funzioni in materia di agricoltura, difesa del suolo e forestazione;

b) esercizio associato di funzioni di Comuni di cui la Comunità montana risulta responsabile; c) compiti e funzioni assegnate dai Comuni diverse dalle gestioni associate; d) altri compiti, funzioni o attività non rientranti nei precedenti, esercitati dall'Ente a beneficio di Comuni o connessi a opere o a servizi realizzati nel territorio comunale a prevalente vantaggio della popolazione di uno o più Comuni; e) compiti e funzioni che la Comunità montana ha volontariamente assunto per lo sviluppo delle comunità locali o per effetto di convenzioni, accordi, contratti con soggetti pubblici o privati.

2. Il piano di successione e subentro, nel rispetto delle puntuali indicazioni contenute nel decreto di estinzione della Comunità montana, individua distintamente per le funzioni compiti e attività indicati al comma 1: a) la situazione patrimoniale, parte finanziaria e parte patrimoniale; b) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, le attività e le passività derivanti dall'esercizio di funzioni, compiti e attività di cui al comma 1, o da eventuali atti di programmazione o relativi alla gestione di interventi e progetti realizzati con le risorse del fondo per la montagna o dell'Unione europea;

c) le operazioni da compiere derivanti da eventuali previsioni statutarie o dagli atti che regolano gli affidamenti di

funzioni; d) i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio di funzioni, compiti e attività; e) il personale, dipendente dalla Comunità montana, a tempo indeterminato e determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio delle funzioni;

f) il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni medesime; g) il prospetto riassuntivo dei prestiti, ivi inclusi i mutui coperti dal contributo sviluppo e investimenti erogato dallo Stato, distinti per funzioni cui sono connessi.

3. Il piano contiene altresì la ricognizione del personale da trasferire e la formulazione della proposta di dotazione organica provvisoria.

4. Entro il termine di cui al comma 1 la proposta di piano successorio è trasmessa altresì al consiglio della Comunità montana per la presa d'atto, e contestualmente alle Unioni subentranti e agli eventuali Comuni interessati, per quanto di competenza, per la procedura di approvazione, dandone immediata comunicazione alla Regione.

5. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 senza che sia stato predisposto il piano successorio, il presidente della Regione diffida il presidente della Comunità montana a provvedere entro i successivi venti giorni, decorsi i quali, persistendo l'inadempimento, nomina un commissario ad acta, che predispose il piano e provvede agli adempimenti di cui al comma 4 nei trenta giorni successivi alla nomina.

Art. 12 Ultima seduta del Consiglio comunitario

1. Il Consiglio comunitario nell'ultima seduta utile prima dell'estinzione ai sensi dell'articolo 9: a) indica le operazioni che devono essere compiute per l'eventuale integrazione o modifica del piano di successione; b) approva il rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario in corso; c) verifica tra i residui attivi quali siano le somme non riscosse a titolo di sanzione, da iscrivere a ruolo.

Art. 13 Approvazione del piano di successione e provvedimento di estinzione

1. Ricevuta la proposta di piano successorio ai sensi dell'articolo 11, comma 4, i presidenti delle Unioni, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, procedono senza indugio a convocare la seduta di insediamento del rispettivi Consigli, iscrivendo altresì all'ordine del giorno l'approvazione del piano successorio.

2. Le delibere di approvazione del piano successorio sono tempestivamente trasmesse al presidente della Giunta regionale.

3. Il piano successorio è approvato con decreto del presidente della Giunta regionale che regola la successione anche nelle ipotesi per le quali vi sia stata una mancata o parziale approvazione da parte degli enti subentranti.

Art. 14 Effetti dell'estinzione

1. Nel caso di cui all'articolo 9, a decorrere dalla data di estinzione della Comunità montana, le Unioni e, ove previsto, i Comuni succedono, ai sensi del piano, nei rapporti, attività e passività, di cui all'articolo 11, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) e g), compresi i beni, le risorse strumentali e il patrimonio ivi indicati, ferma restando la disciplina delle sedi istituzionali definita ai sensi del medesimo articolo. Le regole della solidarietà attiva e passiva si applicano verso tutti i Comuni partecipanti all'ente estinto, o che vi partecipavano al momento dell'instaurazione dei rapporti in corso, nel caso in cui non sia possibile ricondurre detti rapporti ad altri enti chiaramente determinati. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai Comuni che, alla data di estinzione della Comunità montana, sono parte dei rapporti in corso o vi hanno partecipato al momento della loro instaurazione, ancorché essi non facciano parte della Comunità medesima.

2. Gli enti che succedono alla Comunità montana estinta possono accordarsi affinché uno di essi sia individuato quale ente responsabile per la chiusura dei rapporti attivi e passivi e dei procedimenti in corso, ovvero che sia costituito un ufficio comune, disponendo sull'assegnazione temporanea del personale.

Art. 15 Assegnazione di risorse e continuità amministrativa

1. Il presidente della Giunta regionale, con il decreto di approvazione del piano successorio nel caso dell'articolo 9 o con il decreto di estinzione nel caso dell'articolo 8, provvede a dettare disposizioni per l'assegnazione agli enti subentranti delle

risorse regionali già spettanti alla Comunità montana estinta.

2. Il decreto di approvazione del piano successorio nel caso dell'articolo 9, o il decreto di estinzione nel caso dell'articolo 8, costituisce titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.

3. Copia del decreto è trasmessa dalla Regione al Ministero dell'interno ai fini dell'applicazione agli enti subentranti dell'articolo 2-bis del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

Art. 16 Obblighi dei Comuni già facenti parte di Comunità montane

1. Il Comune già facente parte di Comunità montana estinta resta obbligato nei confronti degli enti che succedono nei rapporti della Comunità montana, e in particolare: a) per tutte le obbligazioni che, al momento dell'estinzione, non risultino adempiute verso la Comunità montana originaria, derivanti dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti della Comunità montana, ovvero dalle convenzioni o da altri atti di affidamento di funzioni e compiti alla Comunità medesima;

b) per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'ente subentrante per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività che il Comune ha a qualsiasi titolo affidato alla Comunità montana, per tutta la durata di detti affidamenti; c) per tutte le altre obbligazioni derivanti dalla successione, nei casi ivi previsti.

2. Sono fatti salvi gli accordi tra il Comune e gli enti subentranti volti a regolare diversamente i loro rapporti.

Art. 17 Funzioni delle forme associative montane

1. L'Unione di Comuni montani esercita le competenze di tutela e promozione della montagna attribuite in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 44, comma secondo, della Costituzione e della normativa in favore dei territori montani.

2. Le Unioni subentrate a Comunità montane soppresse sono considerate a tutti gli effetti Unioni di Comuni montani, cui si applica l'articolo 32 del decreto legislativo n. 267 del 2000, indipendentemente dal numero dei Comuni montani che vi appartengono.

Art. 18 Personale delle Comunità montane

1. Il trasferimento dei dipendenti di ruolo delle Comunità montane alle Unioni ad esse subentranti ai sensi dell'articolo 9 della presente legge avviene nel rispetto della disciplina prevista dall'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e delle norme definite nei vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro.

2. Entro centottanta giorni dal trasferimento di cui al comma 1 le Unioni subentrate provvedono alla determinazione della dotazione organica definitiva.

3. La Regione Emilia-Romagna avvia un confronto con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori per definire i criteri per l'applicazione delle norme di cui al presente articolo e la promozione di misure per l'ottimale allocazione del personale, ivi comprese quelle di cui al comma 4.

4. La Regione e i suoi enti strumentali e dipendenti, nonché gli enti del Servizio sanitario regionale, in relazione alle rispettive programmazioni del fabbisogno di personale, ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

5. Ai lavoratori assunti con contratto di lavoro ai sensi degli articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 è assicurata la continuità nel rapporto di lavoro fino alla scadenza naturale.

6. I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle Comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)) e dell'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.

112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle Comunità montane.

7. I processi di mobilità del personale delle preesistenti Comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle Comunità montane.

Capo III Esercizio associato di funzioni e di servizi

Art. 19 Unione di Comuni

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 7 può essere attuato mediante Unione di Comuni costituita secondo le modalità stabilite dalla presente legge e dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e dalle ulteriori disposizioni statali vigenti.

2. Ciascun Comune può far parte di una sola Unione.

3. Lo statuto dell'Unione di Comuni individua la sede e le funzioni svolte dall'Unione, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e funzionamento, nonché la durata dell'Unione, comunque non inferiore a dieci anni. Lo statuto definisce altresì le procedure per lo scioglimento dell'Unione e per il recesso da parte dei Comuni partecipanti ed i relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra l'Unione e il Comune uscente, nonché gli effetti, anche sanzionatori e risarcitori, del recesso di un Comune prima della scadenza del termine di durata dell'Unione. La disciplina del recesso deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente. Deve altresì prevedere l'obbligo per il Comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi.

4. Lo statuto regola altresì la durata minima dei conferimenti di funzioni all'Unione, che comunque non può essere inferiore a cinque anni. La revoca anticipata dei conferimenti è priva di ogni effetto, salvo che non sia disposta di comune accordo tra tutti gli enti aderenti.

5. Le Unioni di Comuni possono stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'Unione stessa, a condizione che ente capofila e responsabile dell'esercizio associato sia l'Unione o una delle Unioni.

6. L'Unione di Comuni, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi affidati dai Comuni, opera, di norma, con personale distaccato, comandato o trasferito da detti enti.

7. Salvo che lo statuto non disponga diversamente o diverso accordo tra gli enti interessati, in caso di scioglimento dell'Unione o di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, il personale distaccato o comandato rientra, con provvedimento dell'ente di provenienza, nella disponibilità di detto ente.

8. In caso di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, l'Unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'Unione del personale trasferito.

9. Le Unioni di Comuni costituite ai sensi della presente legge e quelle già precedentemente costituite stabiliscono nei rispettivi statuti norme che disciplinano termini e modalità per la successione nei rapporti attivi e passivi in caso di recesso di singoli Comuni e in caso di scioglimento, garantendo la continuità amministrativa e dei rapporti di lavoro del personale dipendente o a qualsiasi titolo assegnato all'ente.

10. Lo statuto dell'Unione garantisce adeguate forme di partecipazione e controllo degli amministratori dei Comuni aderenti con riguardo alle funzioni conferite, anche mediante la previsione di sedi stabili di raccordo e confronto.

11. Qualora l'Unione coincida con il distretto sanitario di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 19 del 1994 le funzioni del Comitato di distretto sono esercitate dalla Giunta, la cui composizione viene integrata, ove la legge lo preveda, con la partecipazione del direttore del distretto, o di altri soggetti che per legge devono essere sentiti.

Art. 20 Modalità di deliberazione degli organi ed articolazioni funzionali

1. Lo statuto dell'Unione e il regolamento interno disciplinano i casi in cui gli organi si riuniscono con modalità di astensione obbligatoria per i Comuni non interessati alla decisione, fatto comunque salvo il caso in cui le decisioni abbiano valenza sull'intero territorio dell'Unione.

2. La Giunta ed il Consiglio dell'Unione possono altresì, ove previsto dallo statuto, riunirsi in composizione ristretta ai rappresentanti dei Comuni montani quando deliberano sulle funzioni della Comunità montana soppressa e su materie di esclusivo interesse dei Comuni montani.

3. Qualora l'ambito dell'Unione coincida con l'ambito territoriale ottimale, lo statuto dell'Unione può prevedere l'istituzione di sub-ambiti finalizzati ad una migliore organizzazione del servizio. In tal caso lo statuto prevede: a) la disciplina delle modalità organizzative ivi compresa la sede di riunione del sub-ambito anche diversa da quella dell'Unione;

b) la disciplina generale dei rapporti finanziari e delle forme di collaborazione tra l'Unione ed i Comuni interessati dal sub-ambito.

Art. 21 Convenzione

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 7 può essere attuato mediante stipulazione di una convenzione che preveda la costituzione di uffici comuni operanti con personale distaccato dagli enti partecipanti o la delega di funzioni e servizi, da parte degli enti partecipanti all'accordo, a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

2. La convenzione di cui al comma 1 stabilisce le funzioni e i servizi oggetto dell'esercizio associato, le modalità di svolgimento degli stessi anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti, la durata, le modalità di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie, l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato e presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni e dei servizi.

3. Salvo che la convenzione non disciplini diversamente, nel caso di recesso l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso.

Capo IV Incentivi per le gestioni associate e fusioni di Comuni

Art. 22 Norme generali in materia di incentivazione

1. La Regione favorisce il processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture comunali incentivando le fusioni di Comuni e le Unioni di Comuni coerenti con le norme della presente legge e prioritariamente quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali disciplinati dalla presente legge. Non sono incentivate le mere convenzioni e le associazioni intercomunali.

2. Le leggi di settore che prevedono incentivi o contributi comunque denominati a favore di Comuni o altri enti locali e alle loro forme associative, dovranno, per le parti in contrasto con la presente legge, essere adeguate. Le modifiche dovranno riservare i benefici ivi previsti, alle Unioni di Comuni conformi alla presente legge nonché ai Comuni capoluogo di provincia ed a quelli con essi inseriti in un unico ambito ottimale, purché aventi popolazione superiore a 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti, se appartenuti o appartenuti a Comunità montane.

3. Nelle more del completamento dei processi di trasformazione o adeguamento delle forme associative esistenti in attuazione della presente legge, in materia di incentivazione si applicano, per l'anno 2013, le disposizioni dell'articolo 23.

4. Il programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione, a decorrere dall'anno 2014, degli incentivi annuali alle Unioni.

5. Il nuovo programma di riordino territoriale ha durata triennale e successivamente è aggiornato ogni tre anni.

6. Nell'ambito delle strutture regionali competenti in materia di affari istituzionali è costituito il Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra enti locali composto dai presidenti delle Unioni di Comuni e del Nuovo Circondario imolese, che svolge funzioni di sostegno alla Giunta regionale nell'elaborazione delle politiche di sviluppo alle forme associative tra Comuni.

Art. 23 Disposizioni transitorie in materia di incentivazione per l'anno 2013

1. Per l'annualità 2013 possono accedere ai contributi a favore delle gestioni associate, oltre alle Unioni in possesso dei requisiti stabiliti dalla presente legge, le Unioni che abbiano avviato le procedure per l'adeguamento e le Comunità montane in corso di trasformazione in una o più Unioni, qualora al momento della scadenza del termine per la presentazione delle domande, stabilito dal nuovo programma di riordino territoriale, le procedure di trasformazione siano ancora in corso.
2. Le Unioni e le Comunità montane potranno accedere ai contributi sulla base dei requisiti previsti dal programma di riordino territoriale approvato per l'anno 2012, fatti salvi gli adeguamenti e aggiornamenti conseguenti al processo di riordino in atto regolati dal programma di riordino di cui all'articolo 6, comma 6.
3. Per l'anno 2013 alle Comunità montane interessate da processi di trasformazione in Unioni ai sensi della presente legge ed alle Unioni subentrate a Comunità montane soppresse, compreso il Nuovo Circondario imolese, possono essere concessi appositi ulteriori contributi a sostegno del riordino territoriale in misura proporzionale a quelli ricevuti allo stesso titolo nel 2012 in applicazione dell'articolo 21 bis, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2008. A decorrere dall'anno 2014 la Giunta, annualmente, può destinare agli enti subentrati alle Comunità montane soppresse, risorse a sostegno del processo di riorganizzazione e disciplinare altresì criteri e modalità per la loro concessione.

Art. 24 Disposizioni in materia di incentivazione alle Unioni

1. Ai fini della presente legge, il Nuovo Circondario imolese è ricompreso tra le Unioni di Comuni montani.
2. Le Unioni possono accedere ai contributi disciplinati dal programma di riordino territoriale a condizione che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutti i Comuni che ne fanno parte, a prescindere dal numero degli abitanti, abbiano conferito all'ente associativo le funzioni fondamentali secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, primo periodo, salvo quanto previsto dall'articolo 30.
3. Le Unioni, ai fini dell'accesso ai contributi, devono altresì gestire per conto dei Comuni che vi sono obbligati ai sensi dell'articolo 7, comma 3, secondo periodo, tutte le ulteriori funzioni fondamentali comunali, elencate dalla legge statale.
4. La gestione associata svolta dall'Unione deve ricomprendere tutte le funzioni, le attività, i compiti e gli atti ricompresi nell'ambito funzionale oggetto della gestione tanto nel caso di funzioni fondamentali quanto nel caso di ulteriori funzioni comunali, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare unità organizzative per sub-ambiti o sportelli decentrati territoriali purché alle dipendenze dell'Unione e compatibilmente con gli obiettivi generali di riduzione della spesa.
5. È presupposto indispensabile, per l'accesso ai contributi, il trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e strumentali dei Comuni all'Unione. È altresì necessario che la Giunta dell'Unione sia composta esclusivamente dai sindaci o da un unico assessore per Comune con specifica delega all'insieme delle funzioni conferite all'Unione.
6. La durata dei conferimenti di funzioni da parte dei Comuni che sono per legge statale soggetti all'obbligo di gestione associata deve essere a tempo indeterminato, salvo recesso che non potrà intervenire prima di tre anni, mentre per gli altri Comuni il conferimento deve avere durata di almeno cinque anni.

Art. 25 Criteri per la concessione degli incentivi alle Unioni

1. Il programma di riordino territoriale può prevedere l'erogazione di un contributo in misura fissa uguale per tutte le Unioni conformi ai requisiti della presente legge ed un ulteriore contributo che sarà determinato, fatto salvo comunque quanto previsto al comma 6, in base ai criteri stabiliti dal medesimo programma di riordino.
2. Nella determinazione dell'importo del contributo complessivo annuale, sono preferite le gestioni associate di cui all'articolo 7, comma 3, secondo periodo, a cui partecipano anche i Comuni, aderenti all'Unione, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane.
3. Una speciale premialità è prevista per le Unioni di Comuni ricomprensive tutti i Comuni dell'ambito ottimale.
4. Il programma di riordino territoriale determina i casi in cui il contributo o una quota di contributo è riconosciuta e commisurata al raggiungimento di determinati obiettivi di riduzione dei costi delle gestioni associate rispetto alla somma

delle gestioni comunali singole, anche con riguardo ai costi del personale rispetto alle spese complessive di bilancio.

5. Il programma può altresì prevedere che la quantificazione dei contributi tenga conto dell'entità complessiva del bilancio della forma associativa e del volume di risorse conferite dai Comuni all'Unione, della dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa e dell'eventuale adesione all'Unione del Comune capoluogo.

6. I contributi ordinari successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, laddove, sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi o il raggiungimento degli obiettivi programmati. Essi non sono soggetti alle disposizioni dell'articolo 158 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e sono rendicontati in base alla disciplina prevista nel programma di riordino territoriale.

7. Il programma di riordino territoriale può prevedere e disciplinare, altresì, l'erogazione di contributi in conto capitale in favore delle Unioni per spese di investimento finalizzate ad una più efficace gestione associata di funzioni e servizi.

8. La concessione dei contributi è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio. Se il totale dei contributi massimi, erogabili sulla base delle domande presentate, eccede le risorse finanziarie impegnabili, il contributo spettante a ciascuno dei richiedenti è ridotto in proporzione.

Art. 26 Programma di riordino territoriale

1. Il programma di riordino territoriale, approvato ed aggiornato dalla Giunta regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie locali: a) individua gli ambiti territoriali di cui all'articolo 14, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, e all'articolo 6, comma 6, della presente legge;

b) effettua la ricognizione e l'aggiornamento delle Unioni di Comuni; c) specifica i criteri per la concessione dei contributi annuali a sostegno delle fusioni e delle Unioni di Comuni.

2. La Giunta regionale presenta all'Assemblea legislativa una relazione periodica sullo stato di attuazione del programma.

Art. 27 Elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale

1. Al fine di favorire il riordino territoriale e la razionalizzazione delle forme di gestione associata previste dalla presente legge o la fusione di Comuni, la Regione fornisce assistenza tecnica per l'impostazione delle questioni istituzionali e l'elaborazione dei relativi atti ed eroga agli enti locali che abbiano specificamente deliberato in proposito contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni.

Art. 28 Modifiche alla legge regionale n. 24 del 1996

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni) è inserito il seguente comma:

"2 bis. Fra gli elettori dei Comuni interessati sono inclusi i residenti che siano cittadini di uno dei Paesi appartenenti all'Unione europea, che votano ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 (Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno cittadinanza).".

2. Il comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale n. 24 del 1996 è sostituito dal seguente:

"6. Presso il Tribunale del capoluogo di provincia nella cui circoscrizione si trovano il Comune o i Comuni interessati al referendum consultivo è costituito, entro il ventesimo giorno antecedente a quello fissato per la votazione, l'ufficio centrale per il referendum, la cui composizione e le cui funzioni sono disciplinate dalla normativa regionale vigente in materia di referendum abrogativo riferita all'ufficio provinciale per il referendum. Compete inoltre all'ufficio centrale per il referendum la proclamazione dei risultati del referendum.".

3. Il comma 8 dell'articolo 12 della legge regionale n. 24 del 1996 è sostituito dal seguente:

"8. Il Presidente della Giunta regionale, ricevuto dall'ufficio centrale per il referendum il verbale contenente i risultati del referendum, ne dispone la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione e lo invia al Presidente del Consiglio."

4. Dopo il comma 10 dell'articolo 12 della legge regionale n. 24 del 1996 è inserito il seguente comma:

"10 bis. Nel caso di espletamento di referendum consultivo territoriale per una fusione di Comuni le prerogative spettanti ai sensi dell'articolo 29, commi 2 e 3, della legge regionale 22 novembre 1999, n. 34 (Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica) ai partiti e gruppi politici rappresentati in Assemblea legislativa regionale, spettano anche ai partiti e gruppi politici rappresentati nei Consigli dei Comuni interessati alla fusione. Spettano inoltre ai partiti e gruppi politici rappresentati nell'Assemblea legislativa regionale e nei Consigli dei Comuni interessati, limitatamente al territorio in cui sono rappresentati, le facoltà riconosciute dall'articolo 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) ai partiti rappresentati in Parlamento."

Art. 29 Abrogazioni

1. La legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali) è abrogata. Continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2013 gli articoli 8 e 12 della legge regionale n. 11 del 2001.

2. Gli articoli 4, 5, 7, 8, 9 e 10, i commi 1, 4 e 5 dell'articolo 11, gli articoli 12, 13, 14, 15 e 21 della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni) sono abrogati.

3. Gli articoli 13, 14, 15, 18, 20 e 21 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università) sono abrogati.

4. Al comma 4 dell'articolo 16 della legge regionale n. 6 del 2004 sono soppresse le seguenti parole: "A tal fine, ove necessario, si provvede all'adeguamento del Programma di riordino territoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di Enti locali)".

Art. 30 Norme transitorie

1. Per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti o a 3.000 se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, la Giunta regionale può disporre che il termine per l'avvio della gestione associata delle funzioni di cui all'articolo 7, comma 3, primo periodo, decorra dal 1° gennaio 2015, qualora il Comune interessato ne faccia richiesta per l'insorgenza di rilevanti difficoltà tecniche che rendono gravoso il rispetto del termine del 1° gennaio 2014.

Art. 31 Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT).
