



## LEGGE 56/2014: PRIME RIFLESSIONI E PROPOSTE DI REVISIONE

### RUOLO E FUNZIONI DELLE PROVINCE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI. PREMESSA DI METODO

È comunemente avvertita ed espressa l'urgenza di porre mano all'assetto funzionale e ordinamentale dell'ente di governo provinciale, alla luce dell'esito referendario del 2016. Tale esigenza non può prescindere da una riforma complessiva del sistema delle autonomie che, infatti, il Governo in carica sembra intenzionato a realizzare.

Nell'attuale fase politica, pertanto, le Regioni si devono confrontare con questa prospettiva, e, subito, anche con alcune scelte già compiute dal legislatore statale.

Il riferimento è alla previsione, tra quelle contenute nel D.L. n. 91 del 2018 (che ha prorogato i termini per l'elezione dei Presidenti di provincia e dei consiglieri provinciali) sull'istituzione di un tavolo tecnico – politico presso la Conferenza Stato-Città con il compito di definire le linee guida per una revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, superare l'obbligo di gestione associata di funzioni e semplificare gli oneri amministrativi e contabili in capo ai comuni, principalmente quelli di piccole dimensioni.

Come già più volte chiarito in sede di Commissione Affari Istituzionali e Generali, qualsiasi revisione del governo locale, non può prescindere dal coinvolgimento, sin dall'inizio del percorso delle Regioni, riconoscendo loro un ruolo paritario di interlocuzione con lo Stato, ad oggi garantito formalmente solo agli altri livelli istituzionali.

Occorre ribadire con forza che la legislazione regionale, benché all'interno di una cornice generale fissata dallo Stato relativamente ai profili ordinamentali relativi ai governi locali, assume rilevanza specifica nella disciplina e allocazione delle funzioni locali, anche al fine di superare la frammentazione organizzativa e gestionale dell'assetto delle funzioni locali con interventi di semplificazione nell'allocazione delle funzioni. Al contempo, non appare plausibile tenere separati interventi che incidono sugli organi di governo degli enti e quelli relativi al loro assetto funzionale, per come oggi si presenta, ovvero nell'ulteriore prospettiva di modifica dello stesso.

Per tali ragioni, sarebbe opportuno modificare quanto previsto nel DL. 91 del 2018 e, comunque, in attesa delle stesse, ufficializzare da subito la presenza al Tavolo della Conferenza delle Regioni, incardinare il Tavolo di confronto ivi previsto nell'ambito della Conferenza Unificata, così da garantire la partecipazione all'eventuale processo di revisione dell'ordinamento locale anche da parte delle Regioni nella prospettiva di un testo organico di riordino.

È evidente, infatti, che per quanto l'attuale riparto costituzionale attribuisca allo Stato la regolamentazione degli aspetti ordinamentali delle autonomie locali, l'assetto dei poteri e degli organi di livello locale incide fortemente anche sul versante dei compiti e delle funzioni che le relative istituzioni sono chiamate a svolgere tanto per effetto della legislazione statale quanto per effetto di quella, numerosissima, regionale.

Occorre ribadire che nell'attuale contesto costituzionale, le Regioni costituiscono uno snodo essenziale per la ridefinizione degli assetti locali e la ricerca del migliore equilibrio tra ruoli e funzioni di Regione, province, città metropolitane, unioni di comuni e comuni, con il solo limite delle funzioni fondamentali. Sul versante delle province inoltre, gli enti intermedi, essendo i soggetti su cui maggiormente si è esercitata la potestà legislativa regionale, costituiscono il punto di maggiore interesse.

In linea di principio, dunque, i processi di riordino regionale e le scelte fin qui compiute, lungi dall'essere messe in discussione se non nell'ottica di operare meri aggiustamenti, dovrebbero essere ben valutati nella prospettiva di eventuali interventi statali, anche ove "limitati" ai profili ordinamentali.

Pertanto, prima di avviare percorsi di riforme, va sottolineata l'imprescindibile necessità di valutare e considerare adeguatamente gli assetti territoriali scaturiti dall'attuazione regionale della riforma Delrio, possibile solo attraverso il formale coinvolgimento del livello regionale.

## RUOLO E FUNZIONI DELLE PROVINCE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI. CONSIDERAZIONI DI MERITO

Nel merito, a Costituzione invariata, i temi principali che dalla prospettiva regionale si ritiene utile affrontare, riguardano:

- il rapporto tra competenza statale e competenza regionale sulla materia del "governo territoriale";
- il profilo che deve assumere in particolare il livello provinciale, il quale conserva sì la sua posizione nell'ordinamento costituzionale ma, anche in conseguenza della contrazione delle risorse finanziarie e di personale cui è stato sottoposto, ha visto e vede fortemente indeboliti i connotati tipici di "ente a fini generali".

Occorre, dunque, operare una scelta di fondo sulla fisionomia della provincia, che dovrà essere co-determinata anche con il contributo delle Regioni e in relazione alle singole peculiarità, superando le ambiguità derivanti dalla sovrapposizione di ruoli e la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, valida solo in linea teorica ed astratta.

In particolare è necessario che in base alle scelte effettuate da ciascuna Regione, che hanno dato prova di buon funzionamento, possano sussistere profili di ente di gestione (come è nell'impianto della L. 56/2014), di Ente di supporto (casa dei Comuni) e quello di snodo delle strategie programmatiche territoriali.

Sotto il profilo organizzativo e finanziario, considerando come ai molteplici interventi sulle risorse finanziarie si siano aggiunti puntuali obblighi di riduzione delle dotazioni organiche e del personale (incluso il trasferimento ad altre istituzioni del personale non impiegato nell'esercizio delle funzioni fondamentali), occorre valutare come rivedere le scelte compiute dal legislatore statale, anche con riferimento ai limiti di spesa, ai limiti di assunzione del personale, anche con riferimento all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione, alle regole di approvazione dei bilanci, per riportare ad un contesto di normalità le regole di finanza e contabilità degli enti, nel rispetto dell'autonomia fiscale e tributaria delle Province stesse.

In tale ottica, si deve considerare la possibilità di intervenire per garantire alle province una nuova capacità di spesa per investimenti che consenta di riacquisire una capacità di progettazione. Tutto questo si connette alla questione di fondo che attiene all'evoluzione in senso effettivamente federalista del sistema fiscale.

La L.56/2014 aveva stabilito il carattere neutrale del subentro nelle funzioni delle province, nel senso che questo sarebbe dovuto avvenire senza ulteriori oneri per gli enti subentranti. Le cose non sono andate così e, pertanto, diventa essenziale che sia data attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 137/2018 stabilendo il riparto alle Regioni delle risorse derivanti dai tagli operati alle province/CM e, per mezzo di queste, agli altri enti subentranti.

Nel sottolineare l'opportunità di far salve le leggi regionali di riordino vigenti, intervenendo sulle eventuali criticità rilevate e, nel ribadire il metodo regionale di affrontare complessivamente il tema degli enti locali, schematicamente si riportano le proposte di integrazione e modifica della L. 56/2014:

- Necessità di provvedere al trasferimento delle risorse che, in attuazione della L. 56/2014 e in osservanza della sentenza della Corte Costituzionale 137/2018, spettano alle Regioni, sulla base dei criteri già definiti con DPCM 26 settembre 2014 recante “Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali”. Il trasferimento di dette risorse dovrà avvenire a decorrere dall'anno 2019; per gli anni precedenti 2016-2018 occorre prevedere un'intesa tra Stato e Regioni per definire modalità di compensazione dei mancati trasferimenti;
- Garanzia della competenza delle Regioni a rispondere, nei limiti delle risorse trasferite di cui al punto precedente, degli effetti finanziari dei contenziosi in corso per le funzioni, le opere, gli interventi e le attività nei quali la Regione sia succeduta per espressa previsione di legge regionale;
- Necessità di rivedere le disposizioni di cui al comma 90, art.1 della L. 56/2014, che prevede l'attribuzione delle funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, fermo restando che la definizione del modello organizzativo degli ATO spetta alle Regioni in relazione alle rispettive peculiarità territoriali, qualora una singola Regione intenda attribuire alle Province le funzioni oggi esercitate dai medesimi ATO, **si richiede al Governo un'espressa previsione normativa che affronti le problematiche relative al personale e alle relative procedure di assunzione. In tale contesto, le Regioni ritengono di superare la frammentazione organizzativa e gestionale delle funzioni locali prevedendo la semplificazione del sistema amministrativo locale;**
- Rafforzamento della protezione civile;
- Valorizzazione dei servizi di vigilanza, nel rispetto della specificità dei modelli organizzativi adottati dalle singole Regioni;
- **Superamento dell'attuale sistema di elezione e di governance della Provincia, in virtù della configurazione della Provincia, quale Ente dotato di copertura costituzionale titolari di funzioni fondamentali e di altre funzioni amministrative conferite dallo Stato e dalle Regioni nelle materie di rispettiva competenza (artt. 117, 118, e 119 cost.);**
- Riconsiderare nella prospettiva del rilancio complessivo delle Province anche le funzioni e gli elementi distintivi dell'ente “Città metropolitana” considerando la possibilità di una migliore configurazione delle Città metropolitane in relazione alla effettiva consistenza delle caratteristiche e dei requisiti che distinguono le stesse dal livello provinciale.

## IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI COMUNALI

La competenza nella definizione degli ambiti ottimali per la gestione associata, non può che essere in Capo alle Regioni, in considerazione del fatto che la quasi totalità delle funzioni fondamentali comunali rientrano nelle materie concorrenti o residuali, come peraltro non può che spettare alle Regioni procedere all'incentivazione delle medesime gestioni associate (v. ad es. sentenza della Corte Costituzionale n. 16 del 2004). Solo lo Stato, eventualmente, può operare in sussidiarietà in assenza di disciplina regionale.

Le Regioni ritengono, perciò, necessario che sia dato *pieno riconoscimento al loro ruolo di governo del sistema degli enti locali, entro il quadro di principi delineati dalla legislazione statale*, per concorrere a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali comunali, anche da parte degli enti meno strutturati ed assicurare alle comunità locali l'adeguatezza dei servizi.

Ne consegue che la definizione di un *Piano finalizzato all'individuazione degli ambiti delle gestioni associate non può essere che definito dalle Regioni*.

La gestione associata obbligatoria è vissuta da molti Amministratori come una imposizione che fa venir meno l'autonomia decisionale dei comuni o, peggio, come una "sanzione immeritata" per i piccoli comuni, che confermerebbe il disfavore del legislatore nei loro confronti, e l'assioma per cui inefficienze e sovraccosti discenderebbero automaticamente dall'inadeguatezza della dimensione demografica. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle Regioni dove più alto è il numero dei comuni sotto la soglia dei 5000 abitanti; malgrado le politiche di incentivazione promosse da Stato e Regioni, è prevalsa in molti casi una logica di adempimento formale all'obbligo imposto, che impedisce il conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione della gestione delle funzioni e di progressivo efficientamento della relativa spesa. Le continue proroghe alla scadenza dei termini per la gestione associata obbligatoria hanno implicitamente legittimato questo approccio e favorito il rinvio delle decisioni aggregative, o, in alcuni casi, lo scioglimento di aggregazioni già formatesi.

Al riguardo, si deve segnalare che la previsione dell'obbligo di esercizio associato per i comuni di minore dimensione demografica non appare più sostenibile, per dati di fatto e di diritto. Nei fatti, l'obbligo non è mai scattato, essendo stato di volta in volta rinviato. Non esistono nemmeno le condizioni giuridiche che sia portato a esecuzione al momento in cui ne fosse stabilita l'operatività, poiché il sistema commissariale congegnato dalle norme è giuridicamente inconsistente, essendo possibile realizzarlo solo quando i comuni inadempienti siano tutti obbligati e tutti allo stesso modo inadempienti. Inoltre, la strada delle convenzioni – prevista in alternativa alle unioni come strumento di attuazione della norma sull'obbligo di esercizio associato – è priva di quei caratteri di permanenza e continuità che l'attuazione dell'obbligo prevede.

L'elencazione delle funzioni fondamentali oggi vigente (art.14, comma 27 D.L. n.78/2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lett. a) D.L. n. 95/2012 e integrato dall'art.1, comma 305 L. 228/2012) si connota, oltre che per i limiti intrinseci ad analoghi precedenti elenchi (inevitabile non esaustività a fronte delle funzioni storicamente esercitate dai comuni nell'interesse delle proprie comunità, non univoca differenziazione rispetto alle funzioni di altri enti, quali le province), anche per la mancata articolazione delle funzioni in servizi e la non riconducibilità delle stesse alle missioni ed ai programmi del bilancio armonizzato; ciò determina oggettive difficoltà nella gestione contabile delle forme associate, nel raccordo con i bilanci dei comuni aderenti e nella chiara e univoca imputazione delle scelte organizzative ai centri di costo.

Nel quadro normativo statale di superamento dell'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni di minore dimensione demografica, è necessario lasciare inalterata la facoltà di ciascuna Regione di scegliere il proprio modello di governance, in relazione alle proprie esigenze territoriali ed in raccordo con il proprio sistema locale, nel vero spirito di regionalismo differenziato. In particolare, è interesse delle singole regioni svolgere un ruolo attivo nei processi di aggregazione tra comuni, attraverso sistemi di incentivazione regionali, che favoriscano l'esercizio associato mediante unioni di comuni. Occorre pertanto ripartire da dove il sistema degli enti locali si è assestato.

L'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni demografiche (in Italia ci sono 5.512 comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 69,54% del numero totale dei comuni italiani) non è stato lo strumento idoneo per risolvere il problema della inadeguatezza dei comuni allo svolgimento di funzioni fondamentali, tanto più consistente quanto più è elevato il numero di dette funzioni. Perciò, il superamento dell'obbligo non elimina il problema, che anzi resta integralmente sul tappeto, imponendo a Stato e Regioni di elaborare un approccio diverso.

Per quanto sopra esposto si propone quanto segue:

- A)** Superare l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni di minore dimensione demografica e favorirne l'esercizio mediante unione.
- B)** Confermare le forme associative con le quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali (Unioni di Comuni, convenzioni e Consorzi per le funzioni socio-assistenziali).
- C)** Consolidare le misure incentivanti da parte dello Stato e delle Regioni in favore dell'esercizio associato mediante unioni di comuni, evitando contrapposizioni sugli obiettivi da perseguire - confermare l'intesa sancita in Conferenza Unificata rep. 936/C.U. del 1° marzo 2006 – secondo la quale spetta alle Regioni gestire le risorse statali finalizzate all'incentivazione delle gestioni associate, ammettendo la gestione dello Stato, solo in assenza di disciplina regionale.
- D)** Prevedere che siano le Regioni a definire la soglia minima delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata, identificandone il contenuto principale, almeno ai fini dell'attivazione degli incentivi regionali.
- E)** Prevedere che vi sia uniforme applicazione dell'articolo 32, comma 5, del TUEL sul personale delle unioni di comuni. Appare necessario anche alla luce di recenti deliberazioni della Corte dei Conti - delib. 20/2018 Sezione delle Autonomie- che hanno infatti distinto gli adempimenti delle unioni in ragione della presenza di comuni obbligati.
- F)** Prevedere che vi sia una sede nella quale, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono monitorare unitariamente lo sviluppo delle gestioni associate e proporre soluzioni per favorirne l'efficace svolgimento (vedi proposta di modifica all'art. 14 del D.L. 78 del 2010 in allegato).

In conclusione, le Regioni non possono accettare che si neghi la loro competenza legislativa nella definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, come da orientamenti che si sono formati nel tempo da parte degli enti locali (secondo i quali gli ambiti ottimali dovrebbero autonomamente essere determinati dagli enti medesimi), ovvero che si neghi l'interesse regionale nel favorire e incentivare le aggregazioni di comuni e le gestioni associate. Un orientamento

diverso da parte dello Stato potrebbe aprire una nuova stagione di ricorsi costituzionali e un disimpegno finanziario da parte delle Regioni.

È pertanto necessario che le Regioni partecipino a pieno titolo al tavolo tecnico politico previsto dal D.L. n. 91/2018.

Roma, 24 gennaio 2019

*Segue all.to proposta di modifica all'art. 14 del D.L. 78 del 2010.*

Testo Vigente	Testo Coordinato con modifiche
<i>Art. 14 D.L. 78/2010</i>	
25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.	25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.
26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare.	26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare.
<p>27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;</li> <li>b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;</li> <li>c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;</li> <li>d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;</li> <li>e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;</li> <li>f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;</li> <li>g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;</li> <li>h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;</li> <li>i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;</li> <li>l) tenuta dei registri di stato civile e di</li> </ul>	<p>27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;</li> <li>b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;</li> <li>c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;</li> <li>d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;</li> <li>e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;</li> <li>f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;</li> <li>g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;</li> <li>h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;</li> <li>i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;</li> <li>l) tenuta dei registri di stato civile e di</li> </ul>

popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.	popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.
28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni e' legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.	<b>28. I comuni possono esercitare in forma associata le funzioni fondamentali di cui al comma 27, mediante unione di comuni o convenzione, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 456, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. La regione, con legge regionale, previa concertazione con la delegazione regionale Anci e previo parere del Consiglio delle autonomie locali, stabilisce quali funzioni fondamentali riconducibili alle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, se associate devono essere esercitate esclusivamente mediante unione di comuni, secondo i principi di efficacia, e di riduzione delle spese.</b>
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.	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.
29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.	<b>29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa. Se, il comune esercita con più forme associative la stessa funzione fondamentale, ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo. (principio già contenuto all'articolo 2, comma 28, della l. 244/2007)<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> **2.** 28. Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. A partire dal 1° gennaio 2010, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Il presente comma non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

<p>30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.</p>	<p>30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma <del>28</del> 27, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. <del>Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.</del></p>
<p>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.</p>	<p>31. Il limite demografico minimo delle unioni e <del>delle convenzioni di cui al presente articolo</del> è fissato <del>dalla legge regionale in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane,</del> fermo restando che, <del>in tal caso,</del> le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, <del>e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione.</del> Il limite demografico non si applica alle unioni di comuni già costituite.</p>
<p>31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.</p>	<p><b>31-bis. Lo Stato e le Regioni incentivano l'esercizio associato mediante unione di comuni delle funzioni fondamentali. Le Regioni possono identificare il contenuto principale delle funzioni fondamentali di cui al comma 27, anche ai fini degli incentivi regionali;</b></p>
<p>31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo: a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27; b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.</p>	<p><b>31-ter. Presso il ministero degli Affari Regionali è istituito un osservatorio costituito dal ministero medesimo, dal ministero dell'Interno, dalle Regioni e dall'ANCI, al fine di monitorare lo sviluppo dell'esercizio associate delle funzioni fondamentale e proporre interventi normativi per favorire l'efficace svolgimento dell'esercizio associato.</b></p>

<p>31-quater. 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 detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.</p>	<p><b>31-quater. Presso il ministero degli Affari Regionali è costituita una banca dati in cui sono archiviate e rese pubbliche le convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Gli enti locali sono tenuti ad alimentare la banca dati entro trenta giorni dalla stipulazione della convenzione. Il mancato inserimento nei termini previsti determina l'inefficacia della convenzione medesima.</b></p>
<p>31-quinquies. Nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata.</p>	

TUEL	
<i>Articolo 33 - Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni</i>	
1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.	
2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.	
3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.	
4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali: a) nella disciplina delle incentivazioni: 1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale	

<p>da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;</p> <p>2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;</p> <p>b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.</p>	
---	--

Come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di fondi statali, «[l]’esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all’interno del proprio territorio» (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso è richiamata la sentenza n. 189 del 2015). Ove ciò non avvenga, il ricorso a finanziamenti ad hoc potrebbe divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, d’ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti territoriali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.