

# Relazione della I Commissione permanente

AFFARI ISTITUZIONALI; AFFARI GENERALI; CIRCOSCRIZIONI COMUNALI; POLIZIA LOCALE, URBANA E RURALE;  
ENTI LOCALI; ORDINAMENTO DI ENTI, AZIENDE E SOCIETA' COLLEGATE ALLA REGIONE; INFORMAZIONE;  
SCUOLA E CULTURA; MUSEI; BIBLIOTECHE; DIRITTO ALLO STUDIO; SPORT E TEMPO LIBERO

*(Seduta del 29 novembre 2011)*

Relatore di maggioranza: GINO TRAVERSINI

Relatore di minoranza: FRANCESCO MASSI

## sulla proposta di legge n. 156

a iniziativa della Giunta regionale

*presentata in data 23 novembre 2011*

INDIVIDUAZIONE DEI LIMITI DEMOGRAFICI MINIMI  
PER LE FORME ASSOCIATIVE DEI COMUNI

**RELAZIONE ORALE**

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

*(Seduta del 7 dicembre 2011)*

Il Consiglio delle Autonomie locali nella seduta del 7 dicembre 2011 ha esaminato il testo della proposta di legge n. 156/11 ad iniziativa della Giunta regionale avente ad oggetto: "Individuazione dei limiti demografici minimi per le forme associative dei comuni";

Visto l'articolo 11, comma 4, della l.r. 4/2007;

Udita la proposta del relatore Sauro Lombardi;

Vista la relazione di cui all'Allegato A, facente parte integrante del presente atto;

Visto l'articolo 18 del Regolamento interno del CAL;

esprime parere favorevole

a condizione che:

- 1) al comma 1, articolo 1, sostituire le parole "5.000 abitanti o 3.000 abitanti, nel caso di forme associative interamente formate da Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità Montane." con le parole "3.000 abitanti";

e con le seguenti osservazioni:

- 1) sulla base di quanto richiesto dalla Conferenza Unificata del 3 marzo scorso vanno verificati gli effetti dell'associazionismo obbligatorio dei piccoli comuni ai fini di una verifica complessiva delle necessarie connessioni con la Legge 42 del 2009 e i decreti legislativi attuativi ed in particolare per quello relativo al federalismo municipale. E' altresì necessario che la Regione promuova e sostenga finanziariamente il processo associativo con risorse certe e concrete, metodi equi e premianti;
- 2) va prevista una norma che consenta ai Comuni con meno di 1.000 abitanti non confinanti con altri Comuni aventi meno di 1.000 abitanti di raggiungere oggettivamente la soglia demografica minima per costituire l'unione di comuni prevista dall'articolo 16 della legge 148/2011. Merita segnalare che nelle Marche esistono 16 Comuni con meno di 1.000 abitanti: Belforte all'Isauro (PU), Borgo Pace (PU), Peglio (PU), Isola del Piano (PU), Poggio San Marcello (AN), San Paolo di Jesi (AN), Poggio San Vicino (MC); Gagliole (MC); Sefro (MC), Monte Cavallo (MC), Ripe San Ginesio (MC), Gualdo (MC), Massa Fermana (FM), Monte Vidon Corrado (FM), Moresco (FM), Palmiano (AP). La proposta di legge, purtroppo, non risolve il vuoto normativo determinato dalla legislazione nazionale per queste realtà comunali che non si trovano nelle condizioni geografiche di "conterminità" con altri comuni (o comunque di vicinanza) e che non potranno raggiungere oggettivamente la soglia demografica minima per costituire l'unione di comuni prevista dall'art. 16 della legge 148/2011;
- 3) va sostenuto un programma formativo rivolto agli amministratori comunali, ai segretari comunali e responsabili della gestione dei Comuni, al fine di approfondire gli aspetti legati alla gestione associata delle funzioni comunali nonché va istituito un organo tecnico di consulenza a supporto degli stessi nella gestione associata delle funzioni comunali;
- 4) infine il CAL sollecita l'Assemblea Legislativa regionale a predisporre, indipendentemente dai valori demografici, alla luce dei provvedimenti nazionali in via di approvazione, l'avvio di un riordino complessivo del sistema istituzionale territoriale.

Il Presidente  
Matteo Ricci

**ALLEGATO A**

Premesso che:

l'articolo 14, comma 28, della Legge 30 luglio 2010, n. 122 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) dispone che le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti ovvero da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti;

l'articolo 16, comma 1, della Legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) dispone che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni speciale "in deroga" ai commi 2, 3 e 5 secondo periodo, dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Precisato che:

l'articolo 16, comma 16, della Legge 14 settembre 2011, n. 148 prevede che l'obbligo di cui al comma 1 del medesimo articolo non trova applicazione nei riguardi dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione comprovante, attraverso una attestazione, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, delle relative attribuzioni comunali ed esaminata dal Ministro dell'interno;

sulla base del combinato disposto dei commi 26 e 29 dell'articolo 14 Legge 30 luglio 2010, n. 122 l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare e che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata così come la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa;

l'articolo 14, comma 31, della Legge 30 luglio 2010, n. 122 (comma così modificato dall'art. 16, comma 24, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011), dispone che il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138;

l'articolo 16, comma 6, della Legge 14 settembre 2011, n. 148 dispone che le unioni di cui al comma 1 del medesimo articolo sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane e che entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ciascuna Regione ha facoltà di individuare diversi limiti demografici;

il precipitato delle disposizioni sopra richiamate produce, purtroppo, un quadro di regole tecnicamente incongrue, di oscura interpretazione e di difficile applicazione;

le funzioni fondamentali individuate in via provvisoria nella legge 5 maggio 2009, n. 42 per la determinazione dei fabbisogni standard si stanno rivelando non funzionali all'adeguamento e all'ottimizzazione degli assetti organizzativi dei comuni, orientati verso nuove sfide e percorsi di innovazione e di miglioramento che i tempi impongono;

sono diverse le richieste di assistenza, di chiarimenti, ma soprattutto le perplessità e le forti preoccupazioni per il futuro dei Piccoli Comuni che ANCI ha registrato dagli Enti interessati, sempre più consapevoli degli assai probabili disservizi ed incrementi dei costi cui vanno incontro;

si è preso atto con questa proposta della positiva risposta di diverse Regioni alla richiesta ANCI di proposizione di ricorso alla Corte Costituzionale avverso lo stesso art. 16 della legge 148/2011; dobbiamo però evidenziare che nella Regione Marche, su 239 Comuni, 172 hanno meno di 5.000 abitanti, 157 saranno soggetti alle nuove disposizioni e precisamente 61 sono i comuni non montani con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti; 51 i comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione superiore a 1000 abitanti e comunque inferiore a 3.000 abitanti; 12

sono i comuni non montani con popolazione fino a 1.000 abitanti e 33 sono i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti appartenenti o già appartenuti a comunità montane;

nella specifica realtà territoriale della Regione Marche, per il numero consistente dei piccoli comuni, per la bassa densità di popolazione della gran parte dei comuni coinvolti, per la particolare conformazione orografica prevalentemente montuosa e collinare e della presenza di differenti contesti socio-culturali tra i comuni interessati, si rende assolutamente necessario ridurre i suddetti limiti demografici, per rendere meno disagiata il processo di riorganizzazione sovracomunale dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, attesa la complessità dei percorsi (ri)organizzativi e la non semplice reversibilità delle scelte associative che le Amministrazioni comunali dovranno effettuare sulla base di ponderate valutazioni;

la Regione Marche deve garantire, con urgenza, l'attuabilità e la funzionalità dell'esercizio associato delle funzioni, mantenendo adeguati livelli di servizio presso le comunità locali;

Tenuto conto dei ristretti termini temporali per l'attuazione delle disposizioni sopra richiamate; della Relazione sul Primo ciclo di incontri promosso dal Coordinamento dell'ANCI Marche sul tema della gestione obbligatoria, in forma associata, delle funzioni dei piccoli Comuni oltre che della proposta formulata dall'ANCI Marche e dalla Legautonomie Marche;

Si esprime PARERE FAVOREVOLE con le seguenti condizioni:

al fine di garantire l'attuabilità e la funzionalità dell'esercizio associato delle funzioni si segnala che continuano a pervenire richieste da parte di alcune amministrazioni locali di abbassare il limite demografico di 10.000 abitanti (di cui all'art. 14 comma 28 L. 122/2010) a 3.000 abitanti senza distinzione tra comuni montani e non montani. In effetti la gamma dei comuni compresi fra i 1.000 ed i 5.000 abitanti è molto diversificata e quindi risulta più difficile associarsi se non a favore dei comuni più grandi. Altre realtà regionali stanno valutando di inserire oltre all'entità numerica (5.000 abitanti o 3.000 abitanti) anche l'opzione "il quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati" così come concordato in Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 7 luglio scorso a Roma;

prevedere una norma che consenta ai Comuni con meno di 1.000 abitanti non confinanti con altri Comuni aventi meno di 1.000 abitanti di raggiungere oggettivamente la soglia demografica minima per costituire l'unione di comuni prevista dall'art. 16 della legge 148/2011. Merita segnalare che nelle Marche esistono 16 Comuni con meno di 1.000 abitanti: Belforte all'Isauro (PU), Borgo Pace (PU), Peglio (PU), Isola del Piano (PU), Poggio San Marcello (AN), San Paolo di Jesi (AN), Poggio San Vicino (MC); Gagliole (MC); Sefro (MC), Monte Cavallo (MC), Ripe San Ginesio (MC), Gualdo (MC), Massa Fermana (FM), Monte Vidon Corrado (FM), Moresco (FM), Palmiano (AP). La proposta di legge, purtroppo, non risolve il vuoto normativo determinato dalla legislazione nazionale per queste realtà comunali che non si trovano nelle condizioni geografiche di "conterminità" con altri comuni (o comunque di vicinanza) e che non potranno raggiungere oggettivamente la soglia demografica minima per costituire l'unione di comuni prevista dall'art. 16 della legge 148/2011.

e con le seguenti osservazioni:

Si chiede alla Regione, inoltre, come peraltro richiesto in Conferenza Unificata del 3 marzo scorso, di sollecitare un confronto sugli effetti dell'associazionismo obbligatorio dei piccoli comuni ai fini di una verifica complessiva delle necessarie connessioni con la legge 42 del 2009 e i decreti legislativi attuativi ed in particolare per quello relativo al federalismo municipale. E' altrettanto importante che la Regione promuova e sostenga finanziariamente il processo associativo con risorse certe e concrete, metodi equi e premianti a partire dalla reintroduzione del fondo soppresso di 800 mila euro. Di fatto la Regione Marche deve assolutamente recuperare rispetto ad altre realtà regionali se crede veramente nell'associazionismo degli enti locali.

Si chiede, altresì, di sostenere un programma formativo rivolto agli amministratori comunali, ai segretari comunali e responsabili della gestione dei Comuni, al fine di approfondire gli aspetti legati alla gestione associata delle funzioni comunali nonché di istituire un eventuale organo tecnico di consulenza che possa supportare gli stessi nella gestione associata delle funzioni comunali.

Infine, a ragion di logica, si segnala che dovrebbe esistere una correlazione tra i limiti demografici minimi e la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica (ex art. 14 comma 30 Legge 122/2010) per lo svolgimento delle funzioni comunali. Tra l'altro, l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni comunali quale ambito per le gestioni associate era già previsto dall'art. 3,

comma 2 d.lgs. 112/98 e dall'articolo 33 TUEL d.lgs. 267/2000. Risulta urgente, pertanto, costruire, governare e valutare una politica regionale a sostegno delle forme associate. Il recepimento da parte della Regione dei dettati normativi afferenti al tema della gestione associata e del riordino territoriale, la effettiva redazione del Programma di Riordino Territoriale, la previsione di stanziamenti economici a sostegno delle forme associate, nonché dei criteri di attribuzione, la selezione ed applicazione di strumenti di monitoraggio e valutazione della politica, al fine di riorientarla, ove opportuno, si rilevano passaggi ineludibili per la determinazione eventuale di un ambito territoriale adeguato, nella piena consapevolezza che, come non esiste un ambito demografico adeguato per tutte le funzioni o i servizi non esiste un livello territoriale ottimale comune a tutti i servizi pubblici. Alcuni funzionano meglio se forniti su vasta scala, grazie alle economie che ne conseguono; altri non possono essere gestiti su ambiti troppo estesi pena la drastica perdita della qualità dei servizi. Ne consegue, pertanto, la necessità di introdurre anche elementi di flessibilità sulla determinazione degli ambiti territoriali di svolgimento delle funzioni e di fornitura dei servizi. Risultano comunque determinanti, a tale scopo, tavoli concertativi inter-istituzionali tra enti locali e Regione e le associazioni degli enti locali con il Consiglio delle Autonomie Locali.

Concludendo, per formare l'ambito dimensionale demografico sono comunque da ritenere percorribili e funzionali le convenzioni tra Comuni e Comuni ma anche tra Comuni ed altre forme associative. Appare evidente, anche a tale scopo, l'esigenza che l'ordinamento delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni sia definitivamente coordinato in sede legislativa regionale.

Infine il CAL sollecita l'Assemblea Legislativa regionale a predisporre, indipendentemente dai valori demografici, l'avvio di un riordino complessivo del sistema istituzionale territoriale.

**PARERE ESPRESSO**  
**DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**  
**AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, DELLA LEGGE REGIONALE 15/2008**

*(Seduta del 9 dicembre 2011)*

Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro nella seduta del 9 dicembre 2011 ha esaminato il testo della proposta di legge n. 156/11 ad iniziativa della Giunta regionale avente ad oggetto: "Individuazione dei limiti demografici minimi per le forme associative dei comuni";

Visto l'articolo 8 della l.r. 15/2008;

Udita la proposta del relatore Roberto Ghiselli;

Visto gli articoli 14 e 16 del Regolamento interno del CREL

esprime parere favorevole

a condizione che:

- 1) nell'articolo 1 sia inserito il seguente comma: "01. La Regione favorisce attraverso i propri strumenti normativi e finanziari, la gestione associata dei servizi e l'esercizio associato delle funzioni, realizzati in coerenza con gli ambiti territoriali individuati ai sensi dei commi 2 bis e 2 ter dell'articolo 3.";
- 2) nell'articolo 3 siano aggiunti i seguenti commi:  
"2 bis. Allo scopo di estendere e qualificare la gestione associata intercomunale delle funzioni e dei servizi, elevare il livello di qualità delle prestazioni e ridurre gli oneri organizzativi, entro il 30 giugno 2012, la Regione provvede a ridefinire il proprio ordinamento in materia di riordino territoriale, esercizio associato delle funzioni e dei servizi, ambiti territoriali.  
2 ter. Ai fini di cui al comma 2 bis la Giunta regionale entro il 31 gennaio 2012 costituisce una Commissione tecnica, composta da rappresentanti indicati dalla Giunta regionale, della Commissione assembleare competente, del CAL e del CREL, con il compito di elaborare entro tre mesi una proposta di aggregazione territoriale delle amministrazioni in "Ambiti territoriali adeguati" tenendo conto delle caratteristiche delle diverse funzioni."

Il Presidente  
Graziano Fioretti

**Testo proposto****Art. 1**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010)*

1. Il limite demografico minimo, di cui all'articolo 14, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, per l'insieme dei comuni che sono tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, è fissato in 5.000 abitanti o 3.000 abitanti, nel caso di forme associative interamente formate da comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane.

2. I limiti di cui al comma 1 possono essere inferiori se non sussiste continuità territoriale fra le forme associative ed altri comuni obbligati ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge medesimo.

**Art. 2**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 138/2011)*

1. Il limite demografico minimo di cui all'articolo 16, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, per le unioni di comuni tenute all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici è fissato in 1.000 abitanti. Tale limite può essere inferiore se l'unione non ha continuità territoriale con altri comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti.

**Art. 3**

*(Disposizioni finali e transitorie)*

1. I comuni con meno di 1.000 abitanti, appartenenti ad unioni di comuni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, possono recedere dalle unioni di comuni stesse e stipulare convenzioni ai sensi dell'articolo 16, comma 16, del decreto-legge 138/2011 convertito in legge 148/2011.

2. Ai fini del monitoraggio, i comuni trasmettono i provvedimenti relativi all'attuazione della presente legge alla struttura organizzativa regionale competente in materia di relazioni con gli enti locali.

**Testo modificato dalla Commissione****Art. 1**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010)*

**Identico**

**Art. 2**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 138/2011)*

**Identico**

**Art. 3**

*(Disposizioni finali e transitorie)*

**1. Soppresso**

**2. Identico**

**Art. 4***(Dichiarazione d'urgenza)*

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione.

**Art. 4***(Dichiarazione d'urgenza)****Identico***