

PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

Il 28 giugno 2013 la Giunta Regionale Veneto ha approvato il provvedimento CR n 74 intitolato *“Legge Regionale n. 18/2012, art. 8. Approvazione Piano di riordino territoriale. Richiesta di parere alla Commissione consiliare. Art. 8, comma 8, L.R. n.18/2012.”*. Si ricorda che tale atto deve acquisire il parere dalla Commissione competente in Consiglio regionale e, conseguentemente, dovrà vedere l’approvazione in aula di Giunta Regionale.

La Regione del Veneto, con Legge Regionale n. 18 del 2012 *“Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”*, ha dato avvio ad un processo di riordino territoriale che intende coinvolgere l’intera realtà veneta secondo un progetto i cui obiettivi superano la semplice attuazione degli obblighi di gestione associata introdotti, per i comuni di ridotte dimensioni demografiche, dal legislatore statale nel 2010, attraverso la realizzazione di realizzare una complessiva semplificazione dei livelli di governance al fine di assicurare efficienza per gli enti coinvolti e efficacia dell’azione amministrativa e di governo in ambito regionale.

Tale Legge Regionale n. 18/2012 aveva previsto una disciplina particolare per i comuni dei territori montani. Era stato confermato l’obbligo di gestione associata per i comuni con dimensione demografica inferiore a 3.000 abitanti e, soprattutto, all’art. 15, era stata prevista una disciplina che avrebbe comportato l’avvicendamento, per quanto concerne l’esercizio delle funzioni fondamentali comunali, alle Comunità Montane di Unioni e/o Convenzioni. Anche grazie alle modifiche introdotte con la successiva legge regionale n. 49, intervenuta a novellare sia la L.R. 18/2012 sia, in maniera assai più importante, la L.R. n. 40/2012, la Regione Veneto ha disciplinato in maniera compiuta i processi che porteranno ad un riordino territoriale complessivo.

Il riordino si svilupperà secondo due differenti linee procedurali che peraltro, dovranno realizzare un disegno unitario:

- a) la prima, disciplinata con L.R. 40/2012, riguarderà tutti i comuni montani, per i quali il percorso più lineare sarà quello volto a dare vita alle Unioni Montane, destinate a subentrare alle attuali Comunità Montane; resta peraltro salva la possibilità per i comuni di avviare secondo i percorsi e i processi disciplinati convenzioni per la gestione associata delle funzioni fondamentali;
- b) la seconda, di carattere generale, coinvolgerà tutti gli altri comuni e porterà, secondo quanto si auspica, a gestioni associate che privilegeranno dimensioni demografiche di medio-grande respiro, nonché la forma dell’Unione (fatta sempre salva la possibilità per i Comuni interessati, di optare per le Convenzioni ovvero, laddove già costituiti alla data di entrata in vigore della disciplina regionale, dei consorzi).

L’obbligo per i Comuni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali è stato introdotto dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e, successivamente, è stato oggetto di diverse modifiche, da ultimo ad opera del D.L. n. 95/2012 e della legge n. 228/2012.

La disciplina in vigore obbliga tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, (ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane), ad esercitare in forma associata tre

funzioni fondamentali a far data dal 1° gennaio 2013; entro il 1° gennaio 2014 dovranno essere gestite in forma associata tutte le funzioni fondamentali.

Anche l'individuazione delle funzioni fondamentali è stata oggetto di importanti modifiche in ragione della novellazione dell'art. 14 del D.L. 78/2010.

Nella primigenia versione, le funzioni fondamentali risultavano individuate in via transitoria, ovvero sino alla entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, tramite rinvio alla Legge delega n. 49/2009,

Con la novella apportata dall'art. 19 del D.L. 95/2012, viene inserito all'interno dell'art. 14 un elenco puntuale di quelle che costituiscono funzioni fondamentali per i comuni. Un successivo intervento di novellazione è stato realizzato dall' art. 1, comma 305, L. 24 dicembre 2012, n. 228, in vigore dal 1° gennaio 2013 in base al quale sono stati introdotti anche i servizi in materia statistica.

Le funzioni fondamentali di Comuni, come individuate dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012, attualmente vigente, sono le seguenti:

FUNZIONI FONDAMENTALI

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, 4°c., Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; (*funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata*)
- l-bis) servizi in materia statistica.

Con la legge n. 18/2012 la Regione del Veneto ha dettato norme per la *“Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”*, stabilendo le regole generali per il processo di riordino delle gestioni associate.

In virtù dei richiami operati alla disciplina statale, anche in base alla legge regionale, i Comuni obbligati alla gestione associata sono, indistintamente, tutti quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni fino a 3.000 abitanti se appartenenti all'area omogenea montana e pedemontana (di fatto vi è una piena coincidenza con i comuni appartenenti o appartenuti alle comunità montane di cui alla legge statale).

Il piano di riordino ha lo scopo di definire la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio di funzioni e servizi da parte dei Comuni, sulla base delle aree geografiche omogenee previste dalla legge regionale n. 18/2012.

E' stato attivato un procedimento di concertazione con i Comuni interessati che hanno presentato delle proposte di aggregazione che individuano le forme e le modalità di gestione associata.

Sarà compito della Giunta Regionale predisporre il piano di riordino territoriale che verrà aggiornato con cadenza triennale, tenendo conto:

- delle proposte pervenute dai Comuni;
- delle forme associative già esistenti, se adeguatamente dimensionate;
- degli ambiti territoriali di programmazione generali previsti dalla legge regionale;
- degli ambiti territoriali di settore.

Il testo ancora NON definitivo della delibera prevede un capitolo relativo all'incentivazione finanziaria alla gestione associata. Si riporta il testo della delibera con l'avviso che questo potrà subire modifiche (anche significativa) a seguito della verifica da parte della Commissione Consiliare competente.

“4.1. Condizioni generali e requisiti per l'incentivazione delle gestioni associate

La Giunta regionale, ai sensi dell'art. 9 , comma 1 della L.R. n. 18/2012, definisce nel piano di riordino territoriale, i criteri di accesso agli incentivi per le gestioni associate, anche ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 8, comma 3.

In applicazione della suddetta normativa si stabilisce che possono accedere alle incentivazioni regionali le forme associative in possesso dei seguenti requisiti:

- 1) siano costituite dai comuni aventi territorio contermini*
- 2) siano costituite da comuni appartenenti alla stessa Provincia o città metropolitana*
- 3) l'insieme dei Comuni associati raggiunga le dimensioni demografiche individuate all'art. 3 c.1 della L.R. 18/2012*
- 4) esercitino funzioni fondamentali individuate dall'art. 19 c. 1 della L. n. 135 del 07.08.2012 con le seguenti specificazioni:*
 - almeno 4 funzioni fondamentali per le Unioni di Comuni di cui all'art. 4 della L.R. n. 18/2012*
 - almeno 1 funzione fondamentale per le Convenzioni*
 - almeno 1 funzione fondamentale per le Unioni montane di cui alla L.R. n. 40/2012*

Le funzioni conferite dai Comuni alle forme associative devono essere affidate integralmente ed esercitate da tutti i Comuni associati , senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione.

5) tutti i comuni partecipanti alla stessa forma associativa, appartengono alla medesima Area ULSS.

6) Ai sensi dell'art. 12 della L.R. 18/2012, l'iscrizione al Registro delle forme associative costituisce titolo per accedere ai finanziamenti regionali.

Disposizioni transitorie per il 2013

Al fine di agevolare l'avvio del processo associativo, in via transitoria per il solo anno 2013, sono previste le seguenti deroghe ai criteri suindicati:

- 1) ai fini dell'esercizio di funzioni fondamentali:*
 - a) le Comunità montane possono accedere ai contributi regionali ordinari nelle more della costituzione delle Unioni montane di cui alla L.R. n. 40/2012, in relazione all'esercizio associato di funzioni delegate dai Comuni associati, anche non fondamentali*
 - b) le Unioni di Comuni di cui all'art. 4 della L.R. n. 18/2012 possono accedere ai contributi regionali se esercitano almeno una funzione fondamentale*
- 2) il rispetto dell'area territoriale ULSS è vincolante per le nuove forme associative. Le Unioni di comuni esistenti che associano comuni facenti parte di diverse aree ULSS, possono accedere ai contributi regionali qualora rispettino tutti gli altri requisiti d'accesso.*
- 3) l'iscrizione al Registro delle forme associative costituisce titolo per accedere ai finanziamenti della L.R. 18/2012 a decorrere dall' 1 gennaio 2014.*

4.2. Destinatari dei contributi

Sono destinatari delle risorse regionali le forme associative individuate dalla L.R. n. 18/2012 e in particolare:

- a) le Unioni di Comuni*
- b) le Convenzioni*
- c) le altre forme di esercizio associato riconosciute con legge regionale.*

1. Le Unioni di comuni di cui all'art. 4 della legge regionale accedono ai contributi se in possesso dei seguenti requisiti:

- siano costituite da comuni appartenenti alla stessa provincia, territorialmente contigui, con dimensione demografica indicata all'art. 3, c. 1 della L.R. 18/2012.

- esercitino effettivamente e in modo continuativo per tutti i comuni aderenti all'Unione almeno quattro funzioni fondamentali di cui all'art. 19, c. 1 del D.L. n. 95/2012 con esclusione di quelle individuate alle lettere c), f), l), l bis. Ai fini dell'accesso ai contributi, i provvedimenti di trasferimento delle funzioni assicurano il trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e strumentali dei Comuni all'Unione

- esercitino per tutti i comuni obbligati le stesse funzioni fondamentali.

Ai fini dell'incentivazione regionale sono considerate le sole funzioni previste nello statuto dell'Unione. Non si computano ai fini del contributo le funzioni affidate all'Unione mediante convenzione, sebbene richiamata dallo statuto.

In caso di scioglimento dell'Unione, nel caso di recesso di un Comune associato dall'Unione o di revoca del trasferimento della funzione prima del termine di anni cinque,, l'ente beneficiario dovrà sottoscrivere un atto di impegno che preveda la restituzione alla Regione di quota parte del contributo in c/investimento erogato, in proporzione al tempo mancante al compimento dell'intero periodo di cinque anni e, in caso di recesso di un singolo Comune, anche in proporzione al numero di abitanti dello stesso.

2. Le Convenzioni di cui all'art. 5 della legge regionale n. 18/2012 accedono ai contributi se in possesso dei seguenti requisiti:

- esercizio di almeno una funzione fondamentale

- la dimensione associativa deve raggiungere almeno i 5.000 abitanti o un limite demografico inferiore se le funzioni sono esercitate da almeno 5 comuni montani.

- la durata dei conferimenti non potrà essere inferiore ai cinque anni, anche in caso di rinnovo

- l'atto associativo deve individuare la struttura e il responsabile per lo svolgimento delle funzioni oggetto della gestione associata

- la convenzione deve disciplinare gli effetti derivanti dallo scioglimento prima della scadenza del termine. In ogni caso l'ente beneficiario dovrà sottoscrivere apposito atto di impegno prevedendo la restituzione di quota parte del contributo regionale nei casi di scioglimento della convenzione prima dei cinque anni, in proporzione al tempo mancante al compimento dell'intero periodo dei cinque anni.

Non sono considerate ai fini del contributo le convenzioni stipulate tra il Comune e l'Unione di Comuni.

Per gli enti beneficiari di contributo per l'esercizio associato mediante la stipula di apposita convenzione che avviano concreti processi di fusione o di costituzione di unione di Comuni, lo scioglimento della convenzione prima della scadenza del termine dei cinque anni, non comporta la restituzione del contributo qualora gli enti beneficiari documentino la continuità della gestione associata.

3. Ai sensi dell'art. 3 c.1 della LR 18/2012 i comuni esercitano le funzioni fondamentali anche mediante ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale. La Giunta regionale può prevedere criteri per l'assegnazione di contributi a favore delle seguenti forme associative:

- I consorzi di cui all'art. 6 della LR 18/2012, possono accedere ai contributi per l'esercizio associato di funzioni qualora i finanziamenti siano previsti da specifiche leggi di settore.

- Le Comunità montane o le Unioni montane subentranti alle preesistenti Comunità montane che siano state delegate dai comuni appartenenti alle stesse a svolgere funzioni fondamentali per un periodo non inferiore ai cinque anni, nel rispetto del limite demografico minimo associativo dei 5.000 abitanti o un limite demografico inferiore se le funzioni sono esercitate per conto di almeno 5 comuni montani.

4.3 Tipologia dei contributi

I contributi destinati a promuovere l'avvio e il sostegno delle gestioni associate si articolano in:

- contributi di natura corrente
- contributi in conto capitale

La Regione eroga contributi annuali alle forme associative in possesso dei requisiti indicati nel presente piano di riordino, nel limite delle risorse finanziarie stanziare in bilancio.

La Giunta regionale stabilisce, annualmente, i criteri e le modalità per l'assegnazione dei contributi.

1. I Contributi di natura corrente sono destinati a sostenere le spese per l'esercizio associato delle funzioni e si articolano in un contributo iniziale straordinario e in un contributo ordinario annuale.

1.1. Il contributo iniziale straordinario è erogato a favore di Unioni di Comuni (art. 4 della LR 18/2012) e Convenzioni tra Comuni per sostenere le spese di primo impianto nella fase di costituzione, di avvio e per l'ampliamento dell'esercizio associato esclusivamente di funzioni fondamentali.

Nel caso di rinnovo di convenzione, il contributo viene assegnato solo agli enti che già non ne hanno beneficiato.

Al fine di evitare la sovrapposizione di più forme associative, non sono ammesse a contributo le convenzioni stipulate fra Comuni che appartengono alla medesima Unione di Comuni.

Il contributo è calcolato tenendo conto del numero dei comuni coinvolti e/o delle funzioni esercitate in relazione alla tipologia della forma associativa costituita, con priorità per le Unioni di Comuni (art. 32 D.Lvo 267/2000) di nuova istituzione.

1.2 Il contributo ordinario annuale è destinato a finanziare le spese correnti per l'effettivo esercizio delle funzioni delle seguenti forme associative:

- Unioni di Comuni di cui all'art. 4 della LR 18/2012 già costituite entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente al provvedimento di assegnazione del contributo, con priorità per le Unioni che associano il maggior numero di Comuni obbligati all'esercizio di funzioni fondamentali.

- Unioni montane subentranti alle preesistenti Comunità montane di cui alla LR n. 40/2012 e s.m.i. che sono state delegate dai Comuni ad esse appartenenti a svolgere funzioni fondamentali per un periodo non inferiore a 5 anni.

Saranno oggetto di valutazione le funzioni che risultano effettivamente gestite in forma associata alla data di richiesta del finanziamento.

L'entità dei contributi è determinata secondo i seguenti parametri;

- la dimensione associativa con riferimento al numero di comuni associati, ai dati demografici e territoriali della forma associativa,
- alla tipologia delle funzioni associate,
- alle spese correnti impegnate per l'esercizio di funzioni fondamentali;
- indicatori di efficienza nella gestione della forma associata;
- una quota di importo uguale per tutte le forme associative ammesse al riparto.

Le risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale trasferite alla Regione in attuazione delle Intese sancite dalla Conferenza Unificata sono erogate alle Unioni di Comuni e alle Comunità Montane o alle Unioni montane subentranti alle Comunità montane nel rispetto dei vincoli di destinazione, secondo gli stessi criteri regionali e parametri di riparto previsti per il contributo ordinario annuale, mantenendo lo stesso rapporto percentuale di assegnazione delle risorse tra unioni di Comuni e Unioni montane con riferimento all'assegnazione dell'anno 2012.

2. I contributi in conto capitale sono finalizzati al sostegno delle spese di investimento per la riorganizzazione e l'ampliamento delle strutture e il miglioramento delle funzioni svolte in forma associata, con priorità di destinazione alle Unioni di Comuni (art. 4 della L.R. n. 18/2012). Le forme associative dovranno attestare che gli interventi finanziati rientrano nell'ambito delle tipologie di finanziamento di spesa previste all'art. 3 c. 18 della L. n. 350/2003.

I contributi sono assegnati nella misura massima dell'80% della spesa di investimento preventivata e ammessa nei limiti di un importo massimo erogabile.

Non sono ammesse a finanziamento le spese di investimento per le quali è prevista l'assegnazione di contributi da altre leggi regionali di settore.

4.4 Criteri di preferenza nel riparto dei contributi

I criteri di preferenza nel riparto delle risorse di bilancio destinate alle incentivazioni delle gestioni associate sono previsti all'art. 9, commi 1 e 2 della L.R. n. 18/2012.

Ai fini dell'applicazione del criterio del rispetto della dimensione associativa per area geografica di cui all'art. 8, c. 3, lett d), si prevede che, nel caso in cui la gestione associata sia formata da Comuni appartenenti a diverse aree geografiche omogenee, il valore demografico di riferimento è quello dell'area in cui è presente il maggior numero di Comuni e, in subordine, il maggior numero di abitanti.

Nel rispetto di quanto sopra i provvedimenti di assegnazione delle risorse possono prevedere le seguenti premialità a favore di:

1) nuove gestioni associate che coinvolgono comuni obbligati e non obbligati, con priorità per le gestioni associate che coinvolgono comuni obbligati "isolati" con comuni contermini non soggetti all'obbligo associativo

2) Unioni di Comuni che svolgono il maggior numero di funzioni fondamentali tra quelle individuate all'art. 19 c. 1 del D.L. n. 95/2012 convertito nella L. n. 135/2012

3) Unioni di Comuni il cui ambito territoriale corrisponde a più distretti di settore o ad un distretto di settore e ad un'IPA (Intesa programmatica d'area) in conformità all'area ULSS.

4.5 Procedimento di definizione dei criteri per la concessione dei contributi

La Giunta regionale previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali e della Commissione consiliare competente determina i criteri per l'assegnazione dei contributi di natura corrente e in c/capitale per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Con successivo decreto del dirigente della struttura regionale competente è disposta l'assegnazione dei contributi alle forme associative che ne abbiano titolo e che ne facciano richiesta entro il termine e con le modalità previste nei provvedimenti giuntali. L'erogazione dei contributi è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio; nel caso che le risorse finanziarie disponibili non siano sufficienti a soddisfare le richieste pervenute, il contributo spettante alle forme associative richiedenti sarà ridotto proporzionalmente nel caso non siano state previste delle priorità nell'assegnazione dei contributi.

Qualora il beneficiario non realizzi l'iniziativa o non rendiconti l'intero importo del contributo concesso si provvederà rispettivamente - con Decreto del Dirigente competente - alla revoca o alla riduzione proporzionale del contributo rispetto alla spesa rendicontata.

L'assegnazione di contributi in c/capitale prevede l'obbligo di rendicontazione nelle forme previste nel relativo provvedimento di assegnazione.

Al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse regionali, si ritiene opportuno avviare un'azione di coordinamento nell'attribuzione dei contributi concessi, anche sulla base di leggi regionali di settore, a favore delle forme associative, in modo da garantire che i provvedimenti regionali che dispongono risorse per l'esercizio di funzioni comunali in forma associata, siano conformi ai principi del piano di riordino. A tal fine le strutture regionali titolari di risorse da assegnare alle forme associative sono tenute a trasmettere per opportuna conoscenza gli atti amministrativi di concessione di finanziamenti regionali alle forme associative, alla Direzione Enti locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti in quanto struttura regionale referente in materia di associazionismo intercomunale e del relativo monitoraggio.

4.6 Contributi spettanti alle fusioni di comuni

Al comune derivante da fusione di uno o più comuni sarà concesso un contributo straordinario da assegnarsi nell'anno finanziario successivo alla legge regionale istitutiva del nuovo comune, con priorità rispetto all'assegnazione degli altri contributi destinati alle forme associative.

La Giunta Regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione Autonomie Locali, stabilisce, nei limiti dello stanziamento del bilancio regionale, l'entità del contributo straordinario calcolato sulla base dei seguenti parametri:

- numero comuni*
- popolazione dei Comuni interessati (ultimo dato ISTAT disponibile)*
- spese correnti degli Enti (bilancio consuntivo esercizio precedente la fusione)*

Tale contributo concorre alla copertura delle spese che il Comune di nuova istituzione deve sostenere per la riorganizzazione delle preesistenti strutture amministrative comunali.

Il contributo straordinario sarà erogato su richiesta dell'Ente interessato da presentarsi entro il 30 marzo dell'anno successivo alla fusione.”

Dott.sa Giada Scuccato