

"FOCUS" L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE

Com'è noto, la normativa statale, a partire dall'art. 14, commi 25-31 del D.L. n. 78/2010 con le relative modifiche e integrazioni, ha introdotto innovazioni significative in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali per i comuni di ridotte dimensioni demografiche.

La L.R. n. 18 del 27/04/2012 "*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*" si colloca nel quadro di attuazione, a livello regionale, delle riforme nazionali in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni dei Comuni, tuttora in fase di completamento, per avviare un percorso di riordino territoriale volto a superare la frammentazione istituzionale che caratterizza il territorio veneto (il 54% dei Comuni è al di sotto dei 5.000 abitanti) e garantire semplificazione e razionalizzazione dell'azione della pubblica amministrazione.

Di fronte ai processi riformatori in corso, risulta ineludibile la creazione di livelli intermedi di governance basati sull'aggregazione interistituzionale in grado di valorizzare le specificità delle realtà locali che caratterizzano la Regione, ma soprattutto per conseguire nuova adeguatezza nella gestione delle funzioni e nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

La Regione Veneto ha, da tempo, riconosciuto l'importanza strategica dell'esercizio associato da parte dei comuni per lo sviluppo della competitività territoriale anche attraverso la definizione di politiche di incentivazione per favorire la creazione di una "rete" interistituzionale, quale passo decisivo per un federalismo funzionale promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni.

L.R. n. 18 del 27 aprile 2012 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" (link)

PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

Il piano di riordino ha lo scopo di individuare la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio di funzioni e servizi da parte dei Comuni, la semplificazione dei livelli di governo e prevede azioni e interventi per promuovere e sostenere le autonomie locali nel percorso associativo, anche attraverso incentivi finanziari

D.G.R. n. 1417 del 6.8.2014 "Approvazione Piano di riordino territoriale"(link)

ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO ASSOCIATIVO

TEMPISTICA

I comuni interessati devono assicurare l'attuazione dell'obbligo associativo in base alla seguente tempistica:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;
- b) entro il 30 settembre 2014 con riguardo ad altre tre funzioni fondamentali;
- c) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

AMBITO SOGGETTIVO

Sono obbligati all'esercizio di funzioni fondamentali i comuni fino a 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

AMBITO FUNZIONALE:

L'art. 19, comma 1 del D.L. 95/2012 convertito in L. 135/2012 stabilisce che sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera p) della Costituzione:

- 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) la 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) l'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, quarto comma, della 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 bis)** servizi in materia statistica.

Qualora l'esercizio di tali funzioni sia 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.

FORME ASSOCIATIVE

Nella scelta delle modalità di gestione associata i singoli Comuni possono optare tra l'Unione di Comuni (art. 32 Tuel) e l'attivazione di Convenzioni (art. 30 Tuel). Le due opzioni non sono necessariamente alternative e i due strumenti possono essere utilizzati in modo complementare, nel rispetto del principio di esercizio integrale della funzione. La L.R. 18/2012 ha inoltre legittimato l'esercizio della funzione per mezzo del consorzio purchè tale funzione sia già esercitata in tale forma all'entrata in vigore della legge regionale.

Inoltre, per i Comuni ricadenti nell'area omogenea montana e parzialmente montana, la L.R. n. 40/2012 ha previsto la possibilità da parte dell'Unione montana di gestire in forma associata le funzioni comunali per conto dei Comuni ad essa appartenenti.

Unioni di Comuni art. 32 D.Lgs. n. 267/2000

Convenzioni art. 30 D.Lgs. n. 267/2000

Consorzi art. 31 D.Lgs. n. 267/2000

Unioni montane L.R. 40 del 28 settembre 2012

AMBITO DIMENSIONALE

Si richiama particolare attenzione rispetto alla dimensione demografica disciplinata dalla normativa regionale che fissa in 5.000 abitanti il limite demografico minimo associativo, limite che può essere derogato dai comuni appartenenti all'area omogenea montana e parzialmente montana purchè le funzioni siano esercitate da almeno cinque comuni.

DISPOSIZIONI NORMATIVE DI INTERESSE

L'art. 1 della legge 7 aprile 2014 n. 56, contenente *“Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni”* ha profondamente innovato la materia associativa nell'ottica della maggiore semplificazione dei percorsi di gestione intercomunale di servizi e funzioni. Di seguito sono indicati i commi con le novità introdotte:

comma 4. Le Unioni di Comuni, disciplinate dai successivi commi 104-134, sono definite enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza

comma 104. Il comma 104 abroga il modello di Unione “Speciale” previsto dall'art. 16 della legge 148/2011 per i piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici, la programmazione economica e finanziaria, la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva e di quella patrimoniale. Novellando il citato articolo 32 del TUEL, il comma modifica la disciplina del Consiglio dell'Unione, il cui numero dei componenti è definito nello Statuto senza predeterminazione di limiti numerici ex lege, ma garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune. Inoltre attribuisce all'Unione la potestà statutaria e regolamentare e prevede che il Presidente dell'Unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei Comuni associati, facendo comunque salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle Unioni o dei Comuni.

comma 106. Lo statuto dell'Unione di Comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali.

comma 107. Viene indicato un limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni e le Convenzioni, fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane, in tal caso le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni; fatto salvo il diverso limite demografico stabilito dalle Regioni. Tale limite non si applica alle Unioni già costituite.

comma 108. Interviene in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle Unioni di Comuni, confermandone la gratuità.

comma 109. Per il primo mandato degli amministratori del Comune nato dalla fusione o delle Unioni di Comuni comprendenti Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità così come previste per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

comma 110. Nell'ottica della semplificazione dell'attività amministrativa, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza possono essere rispettivamente svolte da un funzionario nominato dal Presidente dell'Unione, tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono, anche per i Comuni associati. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione possono essere demandate ad un revisore unico per le Unioni formate da Comuni che complessivamente non superano i 10.000 abitanti e ad un collegio di revisori per le Unioni che superano tale limite demografico, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal Presidente dell'Unione sulla base di un apposito regolamento.

comma 111. Dispone l'attribuzione al Presidente dell'Unione, ove prevista dallo Statuto, delle funzioni di polizia locale, laddove siano state conferite all'Unione le funzioni di polizia municipale.

comma 112. Concerne l'attribuzione all'Unione di funzioni di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e alle connesse attività di prevenzione e approvvigionamento. Rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'Unione, in qualità di

autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della Giunta regionale.

comma 113. Nel caso di Unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dei Comuni in cui l'Unione esercita le medesime funzioni.

comma 114. In caso di trasferimento di personale dal Comune all'Unione, le risorse già quantificate dal Comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

comma 115. Stabilisce l'estensione alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli Comuni.