



REGIONE DEL VENETO

NEWSletter

enti locali

01

a cura della Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti
Fondamenta Santa Lucia - Cannaregio, 23 - 30121 Venezia
tel. 041-2795910-5914



[Approvato il piano di riordino territoriale](#)

La Giunta della Regione Veneto ha approvato martedì 6 agosto 2013 la [DGR n. 1417](#) con la quale è stato adottato il piano di riordino territoriale previsto dalla L.R. 18/2012.

Il piano di riordino individua **le linee guida (indicate nell' "Allegato B")** che dovranno indirizzare le scelte dei Comuni del Veneto chiamati, quando non addirittura obbligati dalla legge dello Stato, (ci si riferisce al ben noto D.L. 78/2010), ad avviare e/o consolidare la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali.

Le parole d'ordine

Due le parole d'ordine che emergono dal Piano di riordino: **Unioni e Fusioni.**

Le **Unioni di Comuni** costituiscono la scelta ottimale per avviare, nei tempi ristretti imposti dalla normativa statale (entro la fine dell'anno, infatti, tutti i piccoli comuni dovranno gestire in forma associata le funzioni fondamentali), assicurino gestioni efficienti ed efficaci con possibili, prevedibili e auspicabili risparmi di spesa. Ma se nel breve periodo è alle Unioni che si deve guardare, nel medio lungo periodo è alle **Fusioni** tra comuni che si deve puntare.

Unioni oggi, dunque, per giungere, in un prossimo futuro, anche alle fusioni.

Non in tutte le realtà, certo, ma sicuramente in quei tanti piccoli comuni che, complice il drastico taglio

delle risorse statali e l'aumento dei vincoli che, nel contempo, lo Stato impone, (si pensi, ad esempio, al vincolo del rispetto del patto di stabilità che, da quest'anno, grava su tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti), non sono più in grado di attendere alle loro funzioni fondamentali. E poiché si tratta per l'appunto di funzioni fondamentali, non è pensabile né ammissibile che i Comuni non garantiscano ai cittadini lo svolgimento delle stesse.

Convenzioni

Spazio anche per le Convenzioni, espressamente previste nel Piano di Riordino quale forma di gestione associata agile e di veloce realizzazione. Il favore, peraltro, è rivolto a scelte, come quelle per le unioni e le fusioni, che consolidino e diano certezza di stabilità e effettive importanti economie di scala, sia agli amministratori che agli amministrati.

Unioni montane

Il piano, approvato in attuazione della legge regionale 18/2012, che fissa la disciplina generale per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, tiene doverosamente conto della previsione di cui alla l.r. 40/2012 che ha introdotto le Unioni Montane quale forma di gestione prioritaria nelle aree montane.

Nuovo assetto istituzionale

Il Piano di Riordino si muove lungo alcune direttrici chiave che superano la semplice promozione e incentivazioni delle forme di gestione associata dei Comuni, muovendosi secondo un'ottica di maggiore respiro che va a coinvolgere l'intero assetto istituzionale.

Comuni, dunque, ma non solo.

Tutti gli enti di governo e gestione del territorio vengono coinvolti in un'ottica di intervento di riordino e **razionalizzazione complessiva.**

Non a caso si è parlato spesso di nuova geografia amministrativa e politica.

Riduzione dei livelli di governo

I livelli di governo devono ridursi: l'obiettivo è quello di passare dagli attuali 11, a soli quattro.

Nel contempo i confini comunali diverranno meno stringenti e i servizi e le funzioni comunali dovranno essere pensate per ambiti territoriali più ampi.

Le forme di gestione associata dovranno avere una dimensione demografica minima indicata dalla L.r. 18/2012 e differenziata in relazione alla macro area geografica di riferimento:

In area montana e parzialmente montana: la dimensione minima delle gestioni associate è fissata in 5.000 abitanti; in quella ad elevata urbanizzazione, almeno 20.000 abitanti; nell'area del cosiddetto basso Veneto, 8.000, abitanti; nel Veneto Centrale la soglia minima associativa è fissata in 10.000 abitanti.

Importante, inoltre, la **convergenza** che dovrà realizzarsi tra enti di programmazione e enti di governo e gestione per far sì che previsione ed azione vengano a congiungersi in capo a un unico soggetto, assicurando in tal modo maggiore celerità ed efficacia complessiva.

Flessibilità del Piano di Riordino.

Il Piano di riordino prevede la possibilità di "aggiustamenti" in itinere, realizzabili tramite apposite modifiche che potranno essere realizzate con cadenza almeno triennale, resi necessari per una duplicità di

ragioni:

adeguare il piano stesso al quadro giuridico e normativo nazionale, attualmente interessato da continui e repentini mutamenti, (un esempio evidente è dato dalla vicenda che riguarda le Province);
recepire e adeguare il piano alle istanze e richieste che emergono dal territorio.

Province e città metropolitane

Il Piano, proprio in ragione della flessibilità che lo caratterizza, potrà e dovrà adeguarsi alle indicazioni che il legislatore nazionale andrà a dettare in relazione alle Province e alle Città Metropolitane. Il nulla di fatto, determinato dal recente intervento della Corte Costituzionale, rende necessario attendere gli sviluppi che si attendono imminenti e che, secondo il testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, comporteranno un ruolo importante delle Regioni chiamate a intervenire in merito al trasferimento delle funzioni poste in capo alle province.

ondivisione e concertazione con il territorio.

L'approvazione sancita quest'oggi giunge al termine di un complesso e laborioso iter che ha coinvolto tutti gli attori istituzionali il cui coinvolgimento appariva necessario e fondamentale per giungere a una proposta condivisa e concertata.

La Regione, infatti, si è avvalsa per formulare il Piano del **Centro di Competenze**, un apposito gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di Anci, Uncem, Upi, esperti dell'Università di Padova, tecnici delle Direzioni Regionali, esponenti del mondo scientifico e protagonisti delle *best practice* già realizzate nel territorio veneto (si pensi all'Unione del Camposampierese). Fanno parte del Centro di Competenze, tra gli altri, anche il capo dipartimento del Ministero Riforme Istituzionali, prof. Luca Antonini.

Al fine di assicurare una sinergia tra l'azione posta in essere dalla Regione e quella dello Stato, è stato costituito, lo scorso 8 luglio, un **Tavolo di Concertazione tra Regione e Prefetture del Veneto** al quale partecipano anche le rappresentanze di Anci, Uncem e Upi.

Intervento attivo della Regione

Adottare il Piano di Riordino territoriale non significa essere giunti alla fine di un percorso di condivisione. Non è la parola traguardo ma quella arrivo che viene scritta. Da qui si parte. E alla partenza sono schierati in tanti: comuni in primis, certamente. Perché è a loro che sta ora valutare e scegliere come e con chi associarsi per dare vita alle gestioni associate, obbligate o meno che siano. Ma a fianco dei Comuni c'è e deve esserci la Regione che si appresta a svolgere un'importante azione di sostegno e guida attiva nei confronti dei comuni.

Contributi e finanziamenti

Il sostegno ai comuni si realizza, nell'immediato, anche attraverso finanziamenti dedicati. In tal senso vanno letti **i finanziamenti che la Regione ha previsto a favore delle forme di gestione associate**. Ma non solo, perché le scelte che i Comuni andranno ad adottare siano libere e pienamente consapevoli, è necessario che agli stessi vengano assicurati elementi di valutazione importanti: di qui la scelta di finanziare in maniera importante **gli studi di fattibilità relativi sia alle Unioni che alle Fusioni tra comuni**.

Nel 2013 la Regione ha impegnato a bilancio, a favore delle forme di gestione associata complessivamente **1.850.000,00 euro**.

Formazione

Un sostegno finanziario quello che la Regione ha messo in campo che non potrà andare disgiunto da quello tecnico e giuridico.

Formare gli amministratori (attraverso i **corsi di perfezionamento universitari** già da numerosi anni in essere, ai quali si andrà ad aggiungere, dal prossimo autunno, un **master**).

Consulenza tecnica e giuridica

Il Centro di Competenza Regionale, dopo avere svolto un ruolo attivo nella predisposizione prima della L.r. 18/2012 e, successivamente, del Piano di Riordino Territoriale, non cesserà la propria azione, continuando invece ad operare così da assicurare un costante e continuo sostegno giuridico e tecnico agli enti interessati dal riordino.

Si sta implementando, infatti, un'apposita procedura per la richiesta di consulenze e chiarimenti che, per il tramite della Direzione Enti Locali e con l'ausilio del Centro di Competenza, assicurerà risposte pronte e celeri agli amministratori e ai tecnici di Comuni e Unioni.

Registro Forme associative.

Con il 2014 entrerà a regime il registro regionale delle Forme di gestione associata. Si tratterà di uno strumento per monitorare i processi di riordino in essere nel territorio e l'iscrizione ad esso costituirà requisito per l'accesso ai contributi regionali.

I tempi

I tempi stringono. Dal **primo gennaio del 2014**, le gestioni in forma associate obbligatorie per tutti i piccoli comuni dovranno essere realtà. Ci aspetta un'estate e un autunno caldo da affrontare senza frenesia ma con la certezza di essere sulla giusta strada. Quella che porterà i Comuni ad assicurare, tramite alleanze strategiche che porteranno alle gestioni associate o, in alcuni casi, alle fusioni, servizi più efficienti a vantaggio dei cittadini.

Per chi ancora non lo avesse fatto, è il momento di iniziare un nuovo cammino!

L'Assessore Regionale al Bilancio e agli Enti Locali
Roberto Ciambetti

Il piano di riordino territoriale – I punti chiave

Il Piano di Riordino Territoriale, approvato lo scorso martedì - 6 agosto 2013 - dalla Giunta Regionale, recepisce in toto le osservazioni formulate in data 23 luglio 2013 dalla competente commissione consiliare.

Il piano era stato adottato in prima battuta dalla Giunta regionale nella seduta del 28 giugno 2013 (deliberazione/CR 74) previo parere favorevole della Conferenza Regioni-Autonomie locali espresso in data 18 giugno 2013.

Al fine di supportare la predisposizione e l'attuazione del Piano, è stato istituito dalla Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, nel maggio 2012, il "Centro di Competenze nell'ambito

dell'associazionismo intercomunale del Veneto", formato da esperti esterni alla Regione, da tecnici delle Direzioni regionali interessate, da rappresentanti delle Autonomie locali, con il compito di fornire assistenza di carattere giuridico- amministrativo, nonché di stabilire i criteri per la definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'approvazione del Piano costituisce il più importante adempimento attuativo della lr n. 18 del 2012 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", con la quale si è dato avvio ad un processo di riordino territoriale che intende coinvolgere l'intera realtà veneta.

Uno dei punti fondamentali della legge regionale è costituito, infatti, proprio dal piano di riordino territoriale.

Si tratta di un processo articolato in più fasi.

In primo luogo, la legge regionale ha provveduto all'individuazione di quattro aree geografiche omogenee: 1) area montana e parzialmente montana; 2) area ad elevata urbanizzazione; 3) area del basso Veneto; 4) area del Veneto centrale.

Il Piano 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 suddette aree geografiche omogenee.

È 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 da realizzarsi, in via prioritaria, secondo i criteri indicati nella legge regionale; spettava, poi, alla Giunta Regionale il compito della predisposizione del piano, da aggiornarsi 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; e degli ambiti territoriali di settore.

Sono emerse alcune criticità conseguenti all'attuazione dell'obbligo associativo - vedi ad esempio il caso dei Comuni obbligati isolati tra Comuni contermini non soggetti all'obbligo; i casi di non rispetto dei requisiti della contiguità territoriale e della appartenenza alla stessa Provincia – che dovranno essere risolte anche con l'intervento e il contributo degli organi statali competenti.

A tal proposito la Regione si è attivata con le Prefetture del Veneto per la costituzione di un tavolo di confronto e collaborazione.

Il processo di concertazione con i Comuni e le analisi svolte in materia di associazionismo hanno rilevato un'esigenza di gradualità e di flessibilità nell'individuazione dell'ambito ottimale per l'esercizio delle funzioni a livello locale. Pertanto si è ritenuto di procedere secondo i seguenti passaggi: **1) definizione di un obiettivo dimensionale "minimo" delle forme associative da garantire a partire dal 2014 e pari ai livelli demografici associativi previsti per ciascuna area omogenea dalla L.R. 18/12: è il livello che nel Piano è definito ambito "funzionale"; 2) successivamente, anche tramite eventuali ulteriori aggiornamenti del Piano di riordino, l'obiettivo da raggiungere è la ridefinizione delle governance in 4 livelli, fissando tuttavia, già da subito, l'ambito dell'ULSS quale riferimento vincolante, al quale anche gli ambiti di settore dovranno conformarsi.**

2) Incentivazioni finanziarie

Una parte importante del piano di riordino è dedicata alla incentivazione finanziaria delle forme associative.

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) l'insieme dei Comuni associati deve raggiungere le dimensioni demografiche individuate all'art. 3 c.1

della L.R. 18/2012

2) l'insieme dei Comuni associati deve esercitare le 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.

Nell'assegnazione dei contributi sono considerate prioritarie le forme associative che presentano i seguenti requisiti:

-siano costituite dai comuni aventi territorio contermini; -siano costituite da comuni appartenenti alla stessa Provincia o città metropolitana; -tutti i comuni partecipanti alla stessa forma associativa, appartengono alla medesima Area ULSS.

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:

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

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) a decorrere dall' 1 gennaio 2014, l'iscrizione al Registro delle forme associative costituirà titolo per accedere ai finanziamenti della L.R. 18/2012

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.**

Nel Piano vengono indicati in maniera puntuale i requisiti che le forme di gestione associate debbono soddisfare per poter accedere ai contributi regionali.

Tipologia dei contributi

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

- **contributi di natura corrente**, (a sostegno delle spese di funzionamento);
- **contributi in conto capitale, (per investimenti a sostegno dell'avvio e primo impianto);**

La Regione eroga contributi annuali alle forme associative in possesso dei requisiti indicati nel 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.

4) Fusioni

Il Piano di riordino prevede che siano incentivate attraverso contribuzioni finanziarie anche le fusioni dei comuni.

I vantaggi della fusione sono costituiti da un aumento dei trasferimenti statali del 20 % per dieci anni, dalla possibilità di beneficiare dei criteri di preferenza che la normativa regionale in materia assicura in sede di ripartizione delle risorse finanziarie.

A questi vantaggi si aggiungono quelli tutt'altro che trascurabili del contenimento dei costi conseguenti alla realizzazione di economie di scala, dell'utilizzo più efficiente del personale e delle risorse disponibili e dell'esenzione dai vincoli del patto di stabilità per un periodo di tre anni in quanto Comune di nuova istituzione.

Nel Veneto sono attualmente all'esame del Consiglio Regionale i disegni di legge relativi ai seguenti processi di fusione:

in provincia di Belluno:

tra i comuni di Quero e Vas;

tra i comuni di Longarone e Castellavazzo;

in provincia di Rovigo:

tra i comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo.

Risultano inoltre in itinere numerosi altri processi di fusione.

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.

4) I disegni di legge costituzionale e ordinario in itinere

A seguito della sentenza della Consulta n. 220 del 2013 è stata dichiarata illegittima e quindi annullata la disciplina normativa in materia di riordino delle province introdotta dai decreti legge n. 201 del 2011 e 95 del 2012.

Peraltro, parallelamente alla declaratoria d'incostituzionalità, il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale, con il quale sancire l'abolizione delle Province.

Lo scorso 26 Luglio 2013 il Consiglio dei Ministri ha, inoltre, esaminato, in via preliminare,, uno schema di disegno di legge ordinario recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", che sarà sottoposto al parere della Conferenza unificata, per poi essere approvato in via definitiva dal Governo.

Tre i principi cardine del disegno di legge: superamento dell'attuale assetto delle amministrazioni provinciali; rafforzamento e razionalizzazione delle unioni di comuni; e nascita delle città metropolitane. Queste ultime si occuperanno di pianificazione strategica, pianificazione territoriale generale;

organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, di mobilità e viabilità, di sviluppo economico, etc.

Il disegno di legge prevede la nascita della città metropolitana di Venezia a far data dal 1° gennaio 2014. Da quel momento comincerà l'iter dell'adozione dei nuovi statuti che dovrà concludersi entro 6 mesi.

Dal 1° luglio 2014 le città metropolitane subentreranno, infatti, alle Province omonime e avranno tre organi: il sindaco metropolitano cioè il sindaco del comune capoluogo che insieme ai primi cittadini di tutti i municipi con più di 15000 abitanti e ai presidenti delle unioni di comuni con più di 10000 abitanti formerà il consiglio metropolitano accanto al quale opererà anche una conferenza metropolitana formata dall'insieme dei sindaci.

Per quanto riguarda le province, in attesa che l'iter per la modifica costituzionale giunga a compimento, verranno presumibilmente trasformate in enti di secondo livello con funzioni ridotte: dovrebbero, infatti, occuparsi solo di pianificazione territoriale, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, servizi di trasporto, gestione strade provinciali, programmazione rete scolastica: per la viabilità e l'ambiente e di programmazione della rete scolastica. Cambieranno anche gli organi dell'ente provincia.

Il Disegno di legge opera una ricognizione delle 3 tipologie di Unioni di Comuni già previste dalla normativa attuale, intervenendo con alcune, importanti modifiche.

Le unioni dei comuni saranno quindi le seguenti:

Unioni per lo svolgimento di specifiche funzioni ex art. 32 Tuel (unioni volontarie);

Unioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali (unioni obbligate);

Unioni per l'esercizio facoltativo di tutte le competenze (unioni speciali).

Il terzo modello, che va a sostituire le cosiddette "piccole unioni", potrà essere adottato da parte tutti i comuni fino a 5000 abitanti, (3000 nelle comunità montane) e non più solo fino ai 1.000 attuali.

È però d'obbligo evidenziare che le riforme in atto attualmente in ambito nazionale sono in costante e continuo divenire. I testi definitivi del provvedimento legislativo che andrà a disciplinare le città metropolitane, le province, le unioni e le fusioni, potrebbe essere sostanzialmente mutato rispetto a quello attuale.

Pure, è interessante notare come il **piano di riordino, approvato dalla Regione Veneto, appaia in piena sintonia con le indicazioni che emergono dal citato disegno di legge.**

Il legislatore statale ha fatto proprio un orientamento che ha caratterizzato da subito l'azione del legislatore regionale: il piano di riordino della realtà istituzionale non può avvenire in maniera frazionata e per singole realtà istituzionali.

È necessario un approccio completo e globale della intera realtà istituzionale che coinvolga tutti i vari livelli di governo.

Ed è in questo senso e con questo spirito che la Regione Veneto sta operando.

Il Dirigente Regionale

Dott. Maurizio Gasparin