REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

9^ legislatura

Struttura amministrativa competente:
Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti

			P	A
Presidente	Luca	Zaia		
Vicepresidente	Marino	Zorzato		
Assessori	Renato	Chisso		
	Roberto	Ciambetti		
	Luca	Coletto		
	Maurizio	Conte		
	Marialuisa	Coppola		
	Elena	Donazzan		
	Marino	Finozzi		
	Massimo	Giorgetti		
	Franco	Manzato		
	Remo	Sernagiotto		
	Daniele	Stival		
Segretario	Mario	Caramel		

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 1417 del 6.08.2013

OGGETTO: Legge Regionale n. 18/2012, art. 8. Approvazione Piano di riordino territoriale. Art. 8, comma 8, L.R. n.18/2012. Deliberazione/CR n. 74 del 28.06.2013

NOTE PER LA TRASPARENZA:
Con questo provvedimento la Giunta Regionale, preso atto del parere espresso dalla Prima Commissione Consiliare, rivede il proprio provvedimento n. 74/CR del 28.06.2013 ed approva definitivamente i contenuti del Piano di Riordino territoriale per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni.

L'Assessore Roberto Ciambetti riferisce quanto segue.

Il 27 aprile 2012, la Regione del Veneto ha approvato la legge n. 18 recante "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", che detta le regole generali per il processo di riordino delle gestioni associate, le cui finalità consistono nel valorizzare e incentivare la costituzione di gestioni associate tra Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni (art. 1, comma 1) .

L'obiettivo è quello di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi comunali.

Le modalità con le quali tale obiettivo è perseguito consistono (art. 1, comma 2):

- nell'individuazione, tramite un processo concertativo con i Comuni interessati, della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica;
- nella definizione delle forme e delle modalità di esercizio associato delle funzioni comunali;
- nella promozione e nel sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, compresa la fusione.

Sulla base della normativa statale, allo stato attuale, 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, qualora appartengano o siano appartenuti a comunità montane.

Il legislatore regionale ha inoltre stabilito (art. 3 della L.R. 18/2012) che il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni deve raggiungere per l'esercizio associato di funzioni e servizi è di 5.000 abitanti; è prevista un'eccezione per i Comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana: per questi Comuni, il limite minimo per l'esercizio associato (5.000 abitanti) può essere derogato, a condizione, però, che le funzioni siano esercitate da almeno cinque Comuni (art. 3, comma 1, secondo periodo).

La l.r. n. 18/2012 individua come forme di esercizio associato, l'unione di Comuni (art. 4); la convenzione (art. 5); nonché altre forme riconosciute con legge regionale.

Uno dei punti fondamentali della legge regionale è costituito dal piano di riordino territoriale, la cui disciplina è contenuta agli articoli 7 e 8.

Si tratta di un processo che si snoda attraverso più fasi.

In primo luogo, la legge regionale procede all'individuazione di quattro aree geografiche omogenee (art. 7) :

1) area montana e parzialmente montana;
2) area ad elevata urbanizzazione;
3) area del basso Veneto;
4) area del Veneto centrale.

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, sulla base delle aree geografiche omogenee di cui sopra (art. 8, comma 1).

La Giunta regionale ha promosso un procedimento di concertazione con i Comuni interessati in conformità a quanto stabilito dal legislatore statale.

Tale procedimento si è strutturato nei seguenti passaggi:

1. invio di una comunicazione regionale che invita i Comuni (obbligati e non obbligati) a formulare proposte di aggregazione (art. 8, comma 2);
2. formulazione, entro sessanta giorni (termine non perentorio) dall'invio di tale comunicazione, da parte dei Comuni delle proposte di aggregazione, che dovevano individuare le forme e le modalità di gestione associata.

Le proposte di aggregazione dovevano essere elaborate, in via prioritaria, secondo i seguenti criteri (art. 8, comma 3): a) appartenenza alla medesima area geografica omogenea; b) appartenenza degli enti interessati alla medesima Provincia; c) contiguità territoriale; d) dimensioni associative con riferimento ai valori demografici di seguito indicati:

- area montana e parzialmente montana: almeno 5.000 abitanti;
- area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;
- area del basso Veneto: almeno 8.000 abitanti;
- area del Veneto centrale: almeno 10.000 abitanti.

Il legislatore regionale ha precisato, altresì, la forma e il contenuto essenziale delle proposte di aggregazione comunali (art. 8, comma 4).

Una volta pervenute le proposte di aggregazione, la Giunta regionale deve predisporre il piano di riordino territoriale, che deve tener conto (art. 8, comma 5):

• 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 piano di riordino può inoltre:

- individuare processi specifici per agevolare e consentire la gestione associata da parte dei Comuni obbligati che non fossero confinanti con comuni del pari obbligati (art. 8, comma 6);
- stabilire limiti demografici associativi minimi anche inferiori ai 5.000 abitanti per i Comuni riconosciuti da leggi statali o regionali quali isole etniche alloglotte (art. 8, comma 7).

L'iter di formazione del piano di riordino prevede l'approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, se istituito, o della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali e della competente commissione consiliare (art. 8, comma 8).

E' previsto un aggiornamento del piano con cadenza "almeno triennale"; tale aggiornamento deve, per disposizione espressa, continuare ad avvenire sulla base delle proposte formulate dai Comuni interessati (art. 8, comma 10).

Con Deliberazione/CR 74 del 28 giugno 2013 è stato chiesto il parere alla prima commissione consiliare, la quale, esaminata la proposta della Giunta nella seduta del 23 luglio 2013 ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con le seguenti modifiche, recepite con la presente deliberazione:

-l'ambito dell'ULSS costituisce riferimento prioritario e non vincolante, per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea;

-che sia precisata la rilevanza solo statistica dell'allegato A;

-nella concessione di contributi non sia considerato alla stregua di requisito di ammissibilità il fatto che i comuni associati abbiano territori contermini, appartengano alla stessa Provincia o città metropolitana e alla medesima area territoriale ULSS.

Ciò premesso si evidenzia quanto segue.

1) Attività di supporto.

Al fine di supportare l'attuazione del programma di Riordino Territoriale della L.R. 18/2012, è stato istituito dalla Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, nella seduta dell'8 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.

Il "Centro di Competenze" ha effettuato riunioni mensili a partire da luglio 2012 e una sintesi della sua attività con formulazione di una proposta finale è stata descritta nella Deliberazione di Giunta regionale n. 14/INF del 10/4/2013.

2) Procedimento concertativo.

Il procedimento concertativo che ha coinvolto tutti i comuni veneti e, quindi, anche quelli non obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, è stato avviato nel settembre 2012 e si è concluso nei primi mesi del 2013.

Nel corso di detto periodo, la Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti ha dato adeguata informazione e supporto ai comuni interessati, tramite incontri ufficiali organizzati sul territorio e una intensa attività di assistenza in relazione alle richieste di chiarimenti e ai quesiti formulati dai Comuni.

A seguito dell'invito regionale, sono pervenute, alla Direzione Enti Locali, 114 comunicazioni di riscontro, che hanno interessato 230 Comuni (compresi 79 Comuni montani). Di questi, 173 Comuni (pari al 61,5% sul totale dei 281 Comuni destinatari dell'obbligo associativo), sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Si evidenzia, inoltre, che, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio Regionale della L.R. 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di Unioni Montane", i Comuni dell'area montana e pedemontana sono stati interessati da uno specifico ed ulteriore processo concertativo.

La suddetta legge regionale disciplina, infatti, lo svolgimento dell'esercizio associato di funzioni nel territorio montano e individua, in sede di prima applicazione, quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali, quelli delle preesistenti Comunità montane, prevedendo, altresì, la possibilità di rideterminarli secondo procedure disciplinate da specifici provvedimenti di Giunta Regionale.

Considerato, quindi, il carattere di specialità della L.R. 40/2012, è stato avviato a dicembre 2012, a cura della Direzione regionale Economia e Sviluppo Montano, a seguito dell'approvazione da parte della Giunta Regionale della D.G.R. n. 2281 del 3.11.2012, un ulteriore processo concertativo con i Comuni montani per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni comunali.

Sulla base delle proposte presentate dai Comuni montani, con deliberazione di Giunta Regionale n. 771 del 21 maggio 2013 è stato approvato un primo stralcio del Piano di riordino per la rideterminazione degli ambiti territoriali delle Unioni montane ai sensi dell'articolo 3 della L.R. n. 40/2012.

In sintesi, per quanto riguarda i comuni non montani, 23 proposte associative sono indirizzate a determinare un ambito per l'esercizio associato di funzioni comunali, indicando con delibera di Consiglio Comunale le forme prescelte per l'esercizio associato e le funzioni che intendono esercitare in comune. Si riporta, ai fini statistici, il dettaglio delle suddette proposte nell'**Allegato A**), evidenziando che solo 16 di esse rispettano tutti i parametri di cui all'art. 3 della legge regionale 18/2012.

Le proposte comunali sono rivolte soprattutto a dare atto dell'assolvimento dell'obbligo associativo, previsto dal legislatore statale per l'esercizio, a decorrere dal 2013, delle prime 3 funzioni fondamentali oppure ad evidenziare criticità nell'avvio del percorso associativo.

Quanto alla forma associativa, nell'alternativa fra il modello più strutturato dell'Unione e quello della Convenzione, le proposte dei Comuni hanno confermato la preferenza per quest'ultima. Non sono stati proposti nuovi ambiti territoriali per l'esercizio delle funzioni fondamentali attraverso l'Unione di Comuni ma sono state confermate le dimensioni associative delle attuali Unioni; per alcune di queste, è contemplato un ampliamento delle funzioni fondamentali.

Si prende atto pertanto che dal processo concertativo emerge un'esigenza di flessibilità nella fase di avvio del percorso associativo, tenendo conto che per i comuni obbligati la gestione associata delle funzioni fondamentali dovrà completarsi, sulla base della norma statale, a partire dal 2014. Dopo tale data la declinazione sul territorio degli obblighi associativi sarà certamente meglio definita.

Si propone, quindi, come sarà meglio specificato in relazione alla definizione degli ambiti ottimali e all'accesso agli incentivi, di tener conto, con riferimento al 2013, di questa fase di avvio del percorso associativo, in cui diversi Comuni hanno rappresentato difficoltà e criticità nel realizzare la gestione associata con altri Comuni.

In particolare, in base alle comunicazioni pervenute, i Comuni di Orsago (TV), Fossalta di Piave (VE), Pastrengo (VR), e Cona (VE), tutti soggetti all'obbligo associativo, hanno evidenziato una situazione di isolamento, attesa la mancanza di Comuni contigui del pari obbligati.

Tale situazione comporta l'impossibilità assoluta dell'assolvimento dell'obbligo fissato dall'art. 14 del D.L. 78/2010, se non si coinvolgono i Comuni non obbligati contigui.

Pure il Comune di Sappada, riconosciuto come isola etnica alloglotta, evidenzia una situazione di oggettiva difficoltà all'assolvimento dell'obbligo associativo.

Oltre a queste criticità, particolarmente rilevanti, altri Comuni hanno evidenziato difficoltà nell'attuazione dell'obbligo per mancanza di collaborazione da parte dei Comuni contermini o per impossibilità a raggiungere il minimo associativo dei 5.000 abitanti: situazioni manifestate dai Comuni vicentini di Gambugliano, Monteviale, Villaga, Conco, Lusiana, Valdastico, Arsiero, Laghi, Lastebasse e Pedemonte, dai Comuni dell'Unione Colli Berici Val Liona (Grancona e San germano dei Berici), dai Comuni veronesi di Roverè Veronese, Velo Veronese e S. Mauro di Saline dell'Unione corrispondente.

La difficoltà ad attuare gestioni associate con i Comuni contermini ha indotto alcuni enti a formulare proposte che non rispettano i requisiti della contiguità territoriale e della appartenenza alla stessa provincia.
Per quanto riguarda la contiguità territoriale non rispettano tale criterio le proposte di Adria e Ariano nel Polesine, Corbola, Papozze, Rosolina della Provincia di Rovigo, nonché i Comuni di Montagnana e Saletto della Provincia di Padova.

Il mancato rispetto della circoscrizione provinciale emerge dalle proposte dei Comuni di San Pietro in Gù (PD), Cona (VE) e Segusino (TV).

Si dà atto che alcune criticità conseguenti all'attuazione dell'obbligo associativo - vedi ad esempio il caso dei Comuni obbligati isolati tra Comuni contermini non soggetti all'obbligo, così come la situazione del Comune di Sappada – devono essere risolte con 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 anche per dare soluzione alle suddette criticità.

3) Individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica.

Si ritiene che la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni e servizi comunali debba realizzarsi in modo graduale, anche in considerazione dei seguenti fattori:

1. La progettazione della gestione associata dei Comuni è ancora in corso.

Come già evidenziato in precedenza, l'attuazione dell'obbligo associativo per i Comuni, iniziato nel 2013 con la messa in comune di tre funzioni fondamentali, è destinato a concludersi nel 2014, con il conferimento in gestione associata delle altre sette funzioni individuate dall'art. 19 del D.L. 95/2012.

2. L'area montana e pedemontana e gli ambiti territoriali provvisoriamente ottimali delle Comunità montane sono suscettibili di rimodulazione a seguito delle procedure previste dalla L.40/2012, tuttora in corso.
3. La riforma delle circoscrizioni provinciali, a livello dell'assetto territoriale e della governance, è tuttora sospesa a tutto il 2013.

A questi fattori si aggiunge, come ben evidenziato dal Piano di riordino, la proliferazione di ambiti di settore a livello sub provinciale, che caratterizza il territorio veneto, ambiti scarsamente sovrapponibili a livello di governance e di integrazione tra programmazione e gestione di funzioni e servizi a livello locale.

In base a queste considerazioni, si è ritenuto di procedere alla 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. E' il livello che nel Piano è definito ambito "funzionale".

L'obiettivo, da conseguire nel triennio, sulla base dei criteri meglio definiti nel Piano, è la ridefinizione della governance in 4 livelli, fissando l'ambito dell'ULSS quale riferimento prioritario, al quale anche gli altri ambiti di settore dovranno conformarsi.

Per quanto riguarda la forma associativa, l'Unione di comuni è la forma associativa che viene privilegiata nel piano in quanto struttura gestionale polifunzionale, purché adeguatamente dimensionata. A tal fine la dimensione ottimale dovrà coniugare il livello demografico con riferimento ai livelli minimi per area omogenea definiti dall'art. 8 della L.R. 18/12 con l'adeguatezza funzionale, ovvero l'esercizio di almeno quattro funzioni fondamentali con ricadute finanziarie importanti (per il bilancio dei Comuni conferenti).

4) Incentivazioni e Registro delle forme associative.

La parte finale del Piano riguarda le incentivazioni, per le quali vengono definiti i criteri di accesso e le priorità. Si fa presente inoltre che l'art. 12 della L.R. 18/2012 prevede l'istituzione del "Registro delle forme associative", che verrà disciplinato con apposito provvedimento della Giunta Regionale. L'iscrizione al Registro costituirà, dal 2014, titolo per accedere al finanziamento regionale previsto dalla stessa L.R. 18/2012.

Infine, il Piano di riordino valorizza il percorso di fusione dei Comuni, che ricevono supporto, assistenza e incentivi a partire dalla fase di progettazione (studio di fattibilità), referendaria consultiva e fino all'istituzione del nuovo Comune.

Pertanto, sulla base delle considerazioni svolte, si ritiene necessario, a seguito della conclusione delle procedure concertative, di approvare il Piano di riordino territoriale (**Allegato B**) di cui all'articolo 8 L.R n.. 18/2012.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta Regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'articolo 53, quarto comma, dello Statuto, il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;
VISTO il D.Lvo n. 267/2000;
VISTO il D.L. 78/2010.
VISTO il D.L. 95/2012.
VISTA la L.R. n. 18/2012.
VISTA la L.R. 40/2012;
VISTA la L.R. 49/2012.
VISTA la deliberazione 14/INF del 10 aprile 2013.
VISTO il parere favorevole espresso dalla Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali nella seduta del 18 giugno 2013.
VISTO l'art. 10 c. 1 della LR 18/2012 che prevede l'acquisizione del parere della competente Commissione Consiliare.
VISTA la propria deliberazione/CR n.74 del 28 giugno 2013.
VISTO il parere favorevole con modifiche espresso dalla Prima Commissione Consiliare in data 23 luglio 2013.

DELIBERA

1. di dare atto delle proposte associative dei Comuni, a conclusione del procedimento concertativo di cui all'art. 8, comma 2, della L.R. 18/12, e rappresentate nell'**Allegato A)**, parte sostanziale e integrante del presente provvedimento;
2. di approvare il Piano di riordino territoriale, di cui all'art. 8 della L.R. 18/12, riportato nell'**Allegato B)**, che costituisce parte sostanziale e integrante del presente provvedimento;
3. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del Bilancio regionale;
4. di dare atto che il presente provvedimento è soggetto a pubblicazione ai sensi dell'art. 26, c.1 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33
5. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione

Sottoposto a votazione, il provvedimento è approvato con voti unanimi e palesi.

IL SEGRETARIO	IL PRESIDENTE
F.to Avv. Mario Caramel	F.to Dott. Luca Zaia