

**IL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE**  
**Art. 8 L.R. n. 18 del 27 aprile 2012**

**INDICE**

**INTRODUZIONE: DALL'OBBLIGO DI GESTIONE ASSOCIATA AL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE**

**1. IL QUADRO NORMATIVO**

- 1.1 La normativa statale
- 1.2 La normativa regionale: la L.R. n. 18/2012
- 1.3 La normativa regionale: la L.R. n. 40/2012
- 1.4 Tipologie delle forme associative

**2. IL PROCESSO DI CONCERTAZIONE**

- 2.1 Le proposte associative dei comuni

**3. IL RIORDINO TERRITORIALE E LA GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI**

- 3.1 Livelli di governance territoriale e ambiti di esercizio di funzioni e servizi
- 3.2 Livelli di spesa e dimensione demografica dei Comuni
- 3.3 Criteri per la definizione di ambiti territoriali adeguati all'esercizio associato di funzioni

**4. L'INCENTIVAZIONE FINANZIARIA**

- 4.1 Condizioni generali e requisiti per l'incentivazione delle forme associative
- 4.2 Destinatari dei contributi
- 4.3 Tipologia dei contributi
- 4.4 Procedimento di definizione dei criteri di assegnazione dei contributi
- 4.5 Contributi spettanti alle fusioni

**5. CONCLUSIONI**

**INTRODUZIONE: DALL'OBBLIGO DI GESTIONE ASSOCIATA AL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE.**

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.

La legge regionale n. 18 del 2012 mira a 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. Nel piano di riordino territoriale previsto dalla legge regionale n. 18/2012 la gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali, imposta come obbligo cogente e inderogabile per tutti i comuni di piccole dimensioni demografiche con legge statale, non costituisce l’obiettivo ma il mezzo per raggiungere un risultato di più ampio respiro.

Era il 31 maggio del 2010 quando, con il Decreto Legge n. 78, veniva introdotto l’obbligo di gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali. Da allora, la conversione del decreto in legge prima, e una serie di interventi normativi introdotti dalle manovre finanziarie poi, hanno comportato numerose e importanti modifiche alla disciplina prevista. Si è trattato, certamente, di modifiche importanti che hanno riguardato, tra l’altro, il numero delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata secondo differenti tempistiche, la individuazione delle stesse (in un primo tempo effettuata tramite un rinvio alla legge delega n. 42 del 2009 e poi precisata in maniera nuova e puntuale con il D.L. 95/2012).

La tempistica prevista perché i Comuni coinvolti dessero attuazione agli obblighi è stata oggetto di numerosi differimenti; le forme previste per realizzare la gestione associate sono state interessate da importanti novellazioni.

Sono state, infatti, introdotte prima le unioni speciali per i comuni con popolazione inferiore a mille abitanti e poi le unioni montane per quelle realtà nelle quali risulti la prevalenza di comuni già appartenenti alle comunità montane. Si è trattato di interventi che hanno inciso, novellandolo, sul testo Unico Enti Locali (D.lgs. 267/2000) tanta è stata la loro importanza.

Le numerose modifiche apportate alle disposizioni introdotte dal legislatore statale non ne hanno modificato il contenuto principale dato dall’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni di ridotte dimensioni demografiche.

Da più parti si è detto che la novità rivoluzionaria di quelle disposizioni consistesse proprio nell’aver introdotto l’obbligatorietà di gestire in forma associata le funzioni fondamentali. Invero, la novità di maggior rilievo va ravvisata nel concetto di “dimensione territoriale ottimale e omogenea” e nella portata di rinnovamento complessivo della geografia politica e amministrativa in essa contenuta.

È grazie a tale apertura, opportunamente valorizzata, che la Regione del Veneto ha previsto una disciplina normativa volta a introdurre una pianificazione territoriale che potrà realizzarsi, progressivamente, attraverso un apposito “piano di riordino territoriale”.

La Regione del Veneto, insieme a tutti i rappresentanti delle autonomie locali, ha sin dalla entrata in vigore dell’art.14 del D.L. 78 del 2010, avviato un percorso di studio e analisi della realtà e dei bisogni locali, che ha portato, nell’aprile dello scorso anno, alla approvazione della legge n. 18 con la quale si è introdotta una disciplina completa per l’esercizio associato di servizi e funzioni comunali.

Va fatto un particolare distinguo circa le finalità che il Legislatore statale da un lato e quello regionale veneto, dall’altro, hanno inteso perseguire.

La legge dello Stato è chiara nell’esprimere le finalità che mira a realizzare incentivando, anzi, imponendo, il ricorso alle gestioni associate: le norme che ne sanciscono l’obbligatorietà, è scritto, sono “dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni”.

Ciò che il Legislatore nazionale intende raggiungere è, fondamentale, un risparmio di spesa. L’efficienza, dunque, prim’ancora che l’efficacia.

Ben diverso è il fine che la Regione del Veneto intende realizzare incentivando e guidando un percorso – concertato e condiviso – volto alla promozione delle gestioni comunali associate. L’obiettivo è quello di dare vita a un vero e proprio riordino territoriale non imposto, non calato dall’alto, bensì condiviso, scelto,

fortemente voluto dai comuni. E ciò, ben inteso, anche con il fine e la conseguenza di realizzare risparmi di spesa ma, soprattutto e in prima istanza, per assicurare una gestione efficace dei servizi e delle funzioni fondamentali.

L'autonomia dei comuni non viene messa in discussione dall'intervento della Regione.

Spetta, infatti, proprio ai Comuni scegliere la forma di gestione associata ritenuta più idonea alla realtà locale; allo stesso modo è lasciato alla libera determinazione dei Comuni quali funzioni esercitare prioritariamente in forma associata.

La Regione, peraltro, è chiamata a svolgere un importante e fondamentale compito di regia nel processo di incentivazione e promozione delle gestioni associate.

Nel settembre dello scorso anno, con legge regionale n. 40 è stata introdotta una disciplina speciale per i comuni facenti parte delle Comunità Montane. Già la 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'azione della Regione del Veneto volta alla semplificazione e riorganizzazione delle amministrazioni locali non intende coinvolgere solo i comuni ma tutti i livelli di governance al fine di realizzare un effettivo riordino complessivo.

L'attività di riordino territoriale - da realizzare, secondo quanto previsto dalle disposizioni previste al Capo IV della L.R. 18/2012, attraverso il Piano di Riordino Territoriale - è già stata avviata negli ultimi mesi del 2012.

A settembre del 2012, da parte della Direzione Regionale Enti Locali, è stato inviato ai comuni un invito a presentare una proposta di gestione associata. Destinatari dell'invito sono stati tutti i 581 comuni veneti e non solo quelli obbligati, con legge dello Stato, alla gestione associata delle funzioni fondamentali; ciò proprio in ragione della scelta fatta di avviare un riordino che coinvolga l'intera realtà territoriale regionale.

Le proposte pervenute sono state oggetto di attento esame da parte della Direzione Regionale Enti Locali. Nel contempo, il Centro di Competenze Regionale ha proseguito nella attività di studio e analisi finalizzata a fornire alla Giunta Regionale indirizzi utili per la approvazione del Piano di Riordino Territoriale.

A fronte delle analisi effettuate all'interno del Centro Regionale di Competenza è emerso che le gestioni associate, per garantire risparmi di spesa e un buon livello di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, debbono avere dimensioni demografiche tra i 10.000 e i 15.000 abitanti.

Si tratta, ovviamente, di un dato calcolato in ragione di densità demografiche non eccessivamente elevate, come accade in territori quali risultano essere, per la maggior parte, quelli veneti.

In realtà territoriali con maggiore densità demografica anche la soglia demografica delle gestioni associate andrà, ovviamente, ad aumentare.

Sempre all'interno del Centro di Competenza sono stati codificati e condivisi i criteri guida che dovranno guidare l'adozione del Piano di Riordino Territoriale.

In particolare, è emersa la volontà di procedere gradualmente attraverso step che assicurino la piena adesione e concertazione con le autonomie locali coinvolte.

Al 31 dicembre del 2013, termine fissato con legge statale, tutti i Comuni di ridotte dimensioni demografiche avranno avviato le gestioni associate di tutte le funzioni fondamentali.

Si tratta della condizione “zero” ovvero di quella condizione che deve essere ritenuta quale base di partenza per avviare il processo di riordino che la Regione intende realizzare.

Un piano di riordino territoriale che ponesse, infatti, quale obiettivo la mera attuazione degli obblighi previsti dal legislatore statale non sarebbe altro che una mera duplicazione della pianificazione prevista a livello statale.

Peraltro, come già detto, la Regione del Veneto intende raggiungere attraverso il Piano di Riordino Territoriale un “quid pluris” di grande importanza.

Tale processo, pertanto, si svilupperà secondo due livelli:

- a) il primo vedrà la gestione associata tra comuni nel rispetto delle indicazioni “**di minima**” definite con L.R. 18/2012 (si tratterà, pertanto, di raggiungere un livello di gestione associata superiore rispetto a quello disciplinato dal legislatore statale);
- b) il secondo, da considerarsi “**ottimale**”, vedrà la concreta realizzazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, attraverso gestioni associate di maggiore e più rilevante respiro, con l’obiettivo di rafforzare l’integrazione delle attività di programmazione e gestione per ambiti territoriali di importanti dimensioni territoriali.

Pertanto, accanto ad una ottimale gestione associata tra comuni (obbligati e non obbligati, in ragione delle disposizioni normative statali), vi sarà la effettiva riduzione dei livelli di governance secondo linee programmatiche prefissate.

Dal punto di vista temporale la prima fase dovrà realizzarsi all’approvazione del piano di riordino territoriale da parte della Giunta Regionale.

Il definitivo riordino territoriale potrà ritenersi raggiunto dopo un triennio da quella data. Tra i due livelli sopra indicati si susseguiranno costanti e continui “aggiustamenti” che potranno portare, al termine del processo, alla ridefinizione complessiva delle autonomie locali.

## **1. IL QUADRO NORMATIVO**

### **1.1 La normativa statale**

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<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> L’art. 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” così recita: .

“Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;

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 vigenti, 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 sovramunicipale;
- 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.**

Per la gestione associata la legge statale individua, in via principale, due possibili forme:

- ✓ l'**unione di Comuni** (ex art. 32, d.lgs. n. 267/2000);
- ✓ la **convenzione** (ex art. 30, d.lgs. n. 267/2000).

Va evidenziato che l'Unione può declinarsi secondo **differenti fattispecie**:

- ✓ Per i Comuni fino a **1.000 abitanti, infatti, è prevista**, (quale alternativa all'unione disciplinata dall'art. 32 citato), **un'ulteriore opzione** e, cioè, l'istituzione di **un'unione "speciale"**, la cui disciplina, contenuta all'art. 16, D.L. 138/2011, deroga espressamente a quella fissata dall'art. 32, commi 3 e 6, Tuel.
- ✓ **Per le unioni che vedono la maggioranza dei comuni montani, è inoltre prevista l'Unione montana** (introdotta, grazie alla novellazione dello stesso, all'interno dell'art. 32 citato).

- 
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
  - d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
  - e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
  - f) funzioni del settore sociale.

Secondo quanto previsto dal Legislatore Statale, la Regione è chiamata ad individuare, previa concertazione con i Comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

È proprio in ragione di tale disposizione, contenuta all'articolo 14, comma 30, del D.L. 78/2010, che la Regione Veneto ha adottato la L.R. 18/2012 con la quale, tra l'altro, ha previsto l'avvio di un complessivo piano di riordino territoriale.

Il limite demografico minimo per la costituzione di unioni di Comuni, (la disciplina prevista per le Convenzioni, infatti, non prevede tale limite dimensionale minimo), è fissato in **10.000 abitanti**, salvo diverso limite individuato dalla Regione.

La Regione del Veneto ha introdotto un parametro differente.

## 1.2 La normativa regionale: la L.R. n. 18/2012

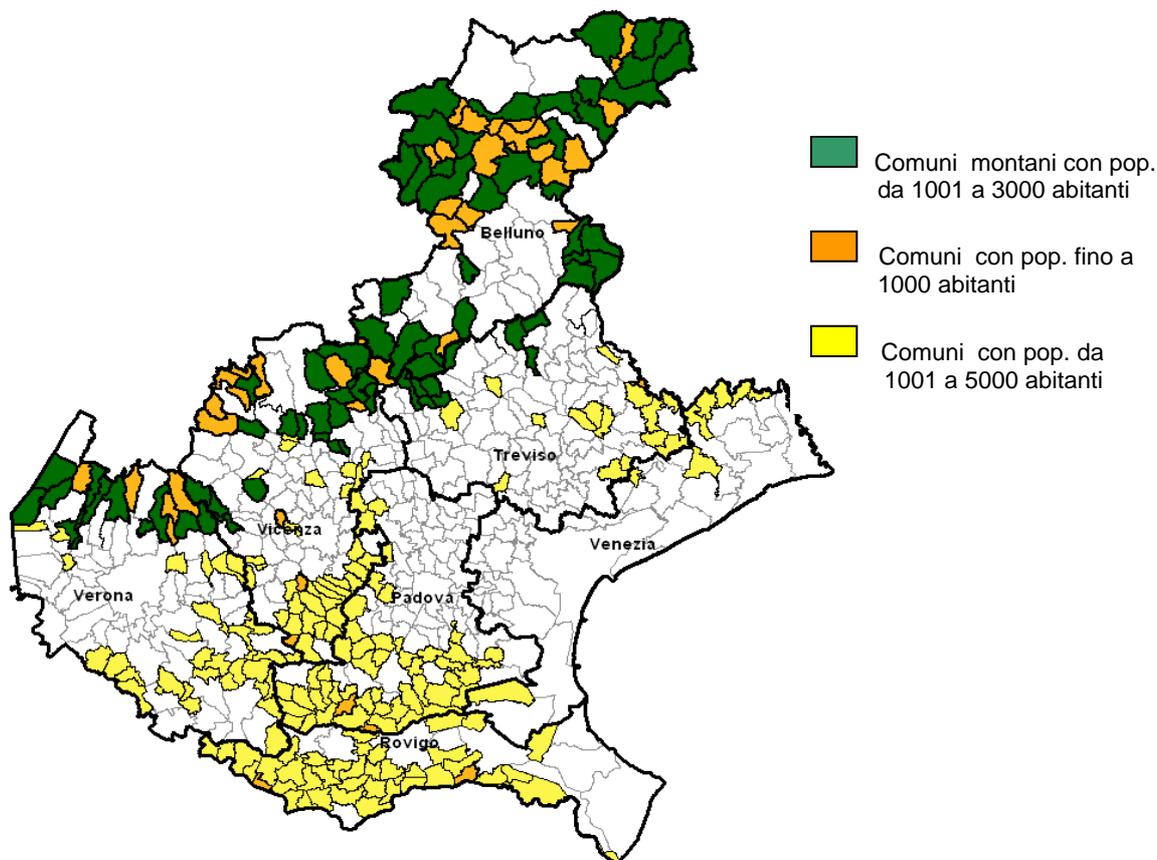
Con la legge n. 18/2012 la Regione del Veneto ha dettato norme per la *“Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”*, stabilendo le regole generali per il processo di riordino delle gestioni associate.

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).

Con riferimento ai dati della popolazione rilevati dal censimento 2011, i Comuni veneti obbligati sono i seguenti:

Province	Numero comuni	N° comuni fino a 1.000 abitanti	N° comuni di pianura con popolazione 1.000-5.000 ab.	N° comuni montani con popolazione 1.000-3.000 ab.	Numero comuni obbligati al 31.12.2011 (Censimento 2011)
VENEZIA	44	-	8	-	8
PADOVA	104	2	48	-	50
TREVISO	95	1	15	9	25
BELLUNO	69	19	-	32	51
ROVIGO	50	2	38	-	40
VICENZA	121	12	30	19	61
VERONA	98	5	30	11	46
	<b>581</b>	<b>41</b>	<b>169</b>	<b>71</b>	<b>281</b>

## COMUNI OBBLIGATI ALL'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI FONDAMENTALI



Come previsto dalla norma statale, **la Regione ha introdotto un differente limite demografico minimo** che le forme di gestione associata (e non solo le unioni!) debbono raggiungere.

Mentre, infatti, il Legislatore statale stabilisce in **10.000 abitanti** il limite demografico per le unioni, il Legislatore regionale lo fissa in **5.000 abitanti e lo fa altresì valere anche per le convenzioni.**

**Una importante eccezione** è prevista dalla Legge Regionale per i Comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana, per i quali la dimensione minima associativa può essere derogata se le funzioni sono esercitate **da almeno 5 comuni.**

Altra deroga specifica è prevista per i comuni alloggiotti.

**Le forme di esercizio associato** sono state individuate con legge della Regione del Veneto:

- ✓ nell'**unione di comuni**,
- ✓ nella **convenzione**
- ✓ nei **consorzi monofunzionali** (già costituiti all'entrata in vigore della L.R. 18/2012).

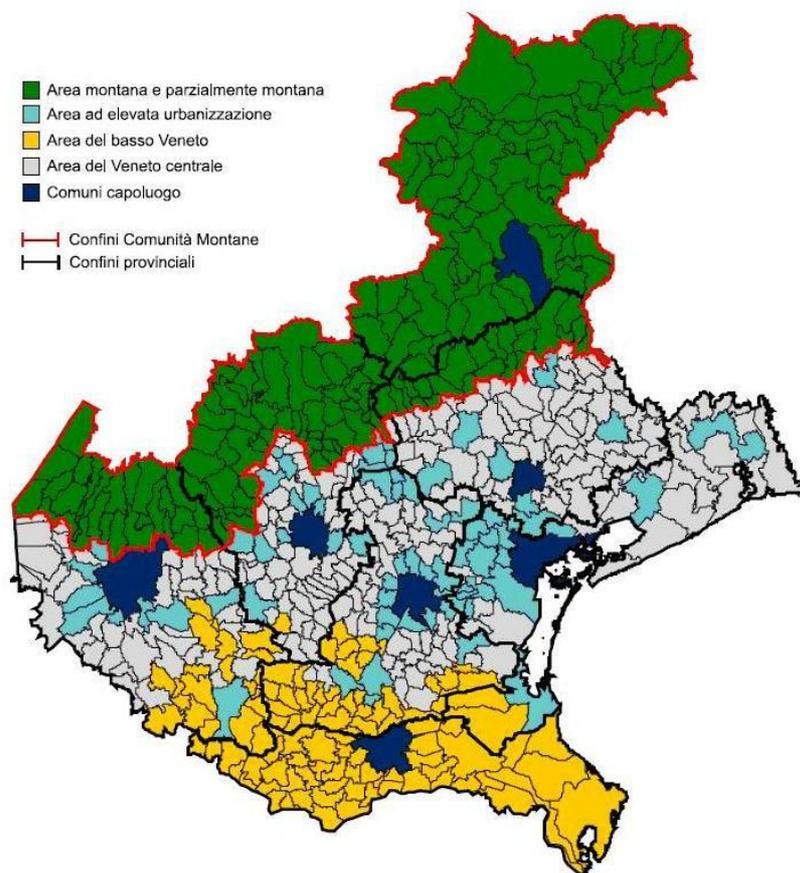
Uno dei punti fondamentali della legge regionale è costituito dal **piano di riordino territoriale.**

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.**

**AREE GEOGRAFICHE OMOGENEE L.R. 18/2012**



**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.**

## TEMPISTICA PREVISTA DALLA NORMATIVA STATALE

<i>Attuale tempistica dopo il Decreto Legge 95 del 2012 convertito con L. 135/2012</i>			
	REGIONE	COMUNI TRA 1.000 e 5.000 ABITANTI	COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI
01.01.2013		Obbligo di gestione associata di almeno TRE delle Funzioni Fondamentali	
07.01.2013			Formulano alla Regione le proposte di Unione (ma solo se optano per la forma prevista dal DL 138)
31.12.2013	Provvede a sancire le Unioni dei COMUNI sotto mille abitanti anche quando la proposta manchi.		NB la disciplina speciale diventa conseguenza di una semplice opzione
01.01.2014		Gestione in forma associata di tutte le funzioni fondamentali	

## TEMPISTICA PREVISTA DALLA L.R. 18/2012

	REGIONE VENETO	COMUNI
	Formula un Invito ai Comuni a presentare proposte di aggregazione	
Entro 60 giorni dall'Invito		I Comuni formulano alla Regione le Proposte di gestione associata
	LA Giunta approva il Piano di Riordino Territoriale	
Entro 90 giorni dalla approvazione del Piano di Riordino		Provvedono alla Costituzione delle Forme Associate

## 1.3 La normativa regionale : la L.R. n. 40/2012

La L.R. n. 40 del 2012 (modificata dalla L.R. n. 49/2012) detta disposizioni in tema di unioni montane. Oggetto del provvedimento normativo è la disciplina dello svolgimento dell'esercizio associato di funzioni nei Comuni montani, nelle more dell'approvazione di una disciplina ad hoc. La legge regionale provvede, infatti, ad introdurre una normativa connotata dal carattere della specialità, destinata alle peculiarità dei territori montani. In relazione a tale normativa la Giunta Regionale, con

DGR nn. 2281/2012 e 2651/2012, ha dettato disposizioni applicative per giungere alla costituzione dell'unione montana.

Nei Comuni ricompresi nelle zone omogenee delle comunità montane vengono costituite le "unioni montane" le quali rappresentano, per l'appunto, la dimensione ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi; **l'unione montana costituisce, in via prioritaria, la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni montani e parzialmente montani, compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali; tuttavia, i Comuni appartenenti ad un'unione montana possono, altresì, svolgere l'esercizio associato, anche obbligatorio, di una o più funzioni fondamentali, mediante convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs 267/2000.**

#### 1.4 Tipologia delle forme associative

Gli strumenti associativi disponibili per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni obbligati sulla base della normativa statale e della normativa regionale sopra denominata **sono riconducibili alle seguenti tipologie:**

#### TIPOLOGIE FORME ASSOCIATIVE

NORMATIVA STATALE	NORMATIVA REGIONALE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unioni ex art. 32 Tuel</li> <li>• Convenzioni ex art. 30 Tuel</li> <li>• Unioni speciali ex art. 16 D.L. 138/2011</li> <li>• Unioni di Comuni montani ex art. 32 Tuel (novellato)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unioni ex L.R. n. 18/2012</li> <li>• Convenzioni ex L.R. n. 18/2012</li> <li>• Consorzi monofunzionali ex L.R. n. 18/2012 (<i>N.B.: già costituiti all'entrata in vigore della L.R. 18/2012</i>)</li> <li>• Unioni montane ex L.R. n. 40/2012</li> </ul>

## 2. IL PROCESSO DI CONCERTAZIONE

### 2.1 Proposte associative dei comuni

Al fine di individuare la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio di funzioni e servizi da parte dei Comuni, nel mese di settembre 2012 ha preso avvio un procedimento di concertazione che ha coinvolto tutti i comuni veneti, non solo quelli destinatari dell'obbligo all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. I comuni sono stati invitati a formulare, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione regionale, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, una proposta associativa che individui i soggetti, le forme e le modalità di gestione associata delle funzioni comunali da realizzarsi, in via prioritaria, secondo criteri indicati nella legge regionale, quali l'appartenenza alla medesima area geografica omogenea e alla medesima provincia, la contiguità territoriale e le dimensioni associative con riferimento ai valori demografici differenziati per area geografica omogenea di appartenenza. Sono pervenute 114 comunicazioni di riscontro all'invito regionale, che hanno interessato 230 Comuni. Di questi, 173 (pari al 61,5% sul totale dei 281 comuni destinatari dell'obbligo associativo), sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Si rappresentano nella seguente tabella i dati dei comuni proponenti:

	Belluno	Padova	Rovigo	Treviso	Venezia	Verona	Vicenza	
<b>Comuni obbligati</b>	29	35	27	17	7	20	38	<b>173</b>
<b>Comuni non obbligati</b>	5	12	3	22	0	4	11	<b>57</b>
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>39</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>49</b>	<b>230</b>

Con riferimento alle proposte associative presentate dai Comuni montani è opportuno evidenziare che la legge regionale n. 40/2012 “Norme in materia di Unioni Montane”, successivamente alla L.R. 18/2012, ha disciplinato lo svolgimento dell’esercizio associato di funzioni nel territorio montano.

I comuni montani, individuati nei 171 Comuni appartenenti alle Comunità montane, sono interessati ad una serie di adempimenti finalizzati alla costituzione delle Unioni montane per lo svolgimento in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali, nonché delle funzioni a tutela e valorizzazione del territorio, a tutt’oggi in capo alle Comunità montane. La legge regionale individua, in sede di prima applicazione, quali ambiti territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni comunali, quelli delle preesistenti Comunità montane, prevedendone, altresì, la possibilità di rideterminazione secondo le procedure disciplinate in specifici provvedimenti di Giunta Regionale.

Considerato, quindi, il carattere di specialità della L.R. 40/2012, è stato avviato in dicembre, a cura della Direzione 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.

È necessario evidenziare, con riferimento alle proposte dei Comuni non montani, che, nella gran parte dei casi, non hanno la finalità di rappresentare una proposta aggregativa funzionale all’esercizio delle funzioni fondamentali in ambiti territoriali adeguati; sono rivolte altresì a dare atto dell’assolvimento dell’obbligo associativo per l’esercizio, a decorrere dal 2013, delle prime 3 funzioni fondamentali, nonché a rappresentare criticità nell’assolvimento dell’obbligo associativo.

Le proposte, deliberate dai Consigli comunali e finalizzate a indicare un ambito territoriale adeguato per l’esercizio di almeno tre funzioni fondamentali, sono complessivamente 23: di queste, 16 risultano conformi a tutti i criteri di cui alle lettere da a) a d) dell’art. 8, comma 3 della L.R. 18/2012.

Gli ambiti territoriali proposti coinvolgono 92 comuni, 75 dei quali soggetti all’obbligo associativo, con una popolazione complessiva di 338.079 abitanti (dati popolazione censimento 2011), concentrati soprattutto nelle province di Padova, Rovigo e Verona.

La scelta della forma associativa è rilevante, oltre che per la gestione efficiente delle funzioni fondamentali, anche per le politiche di sviluppo del territorio che richiedono un approccio di tipo integrato. Le proposte degli amministratori locali circa le modalità di adempimento dell’obbligo di gestione associata, nell’alternativa fra il modello più strutturato dell’unione e quello della convenzione, hanno confermato la preferenza per quest’ultima forma associativa. In questa fase non sono stati proposti nuovi ambiti territoriali per l’esercizio delle funzioni fondamentali attraverso l’Unione di Comuni ma emerge la conferma delle dimensioni associative delle attuali Unioni; per alcune di queste, è contemplato un ampliamento delle funzioni fondamentali. Nessuna delle proposte riguarda la costituzione di unioni “speciali” prevista per i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti che, a seguito del D.L. 95/2012, è diventata opzionale.

La declinazione sul territorio delle proposte, anche di quelle adeguatamente dimensionate, ha evidenziato, in alcuni casi, una mancata corrispondenza con le zonizzazioni di settore (distretti di polizia locale, socio-sanitario e protezione civile).

Si ritiene che tale criticità vada risolta nell’ambito della razionalizzazione dei livelli di governance locale, come si dirà più avanti.

Sono state segnalate dai Comuni, inoltre, criticità nell’assolvimento dell’obbligo, tra le quali sono in evidenza:

- la questione dei Comuni obbligati “isolati”, non confinanti con Comuni al pari obbligati;
- la situazione di isola alloglotta (prevista al c. 7 dell’art. 8 della L.R. 18/2012) riferibile al solo comune di Sappada.

Si ritiene che tali problematiche debbano trovare una soluzione condivisa con lo Stato tramite le Prefetture (deputate al monitoraggio dell’assolvimento dell’obbligo associativo ai sensi dell’art. 31 e 31 quater dell’art. 14 del DL 78/2010), con le quali è stato avviato un primo tavolo di confronto nei primi mesi del 2013.

Si riepilogano nella seguente tabella le **23** proposte associative che coinvolgono **92 comuni**:

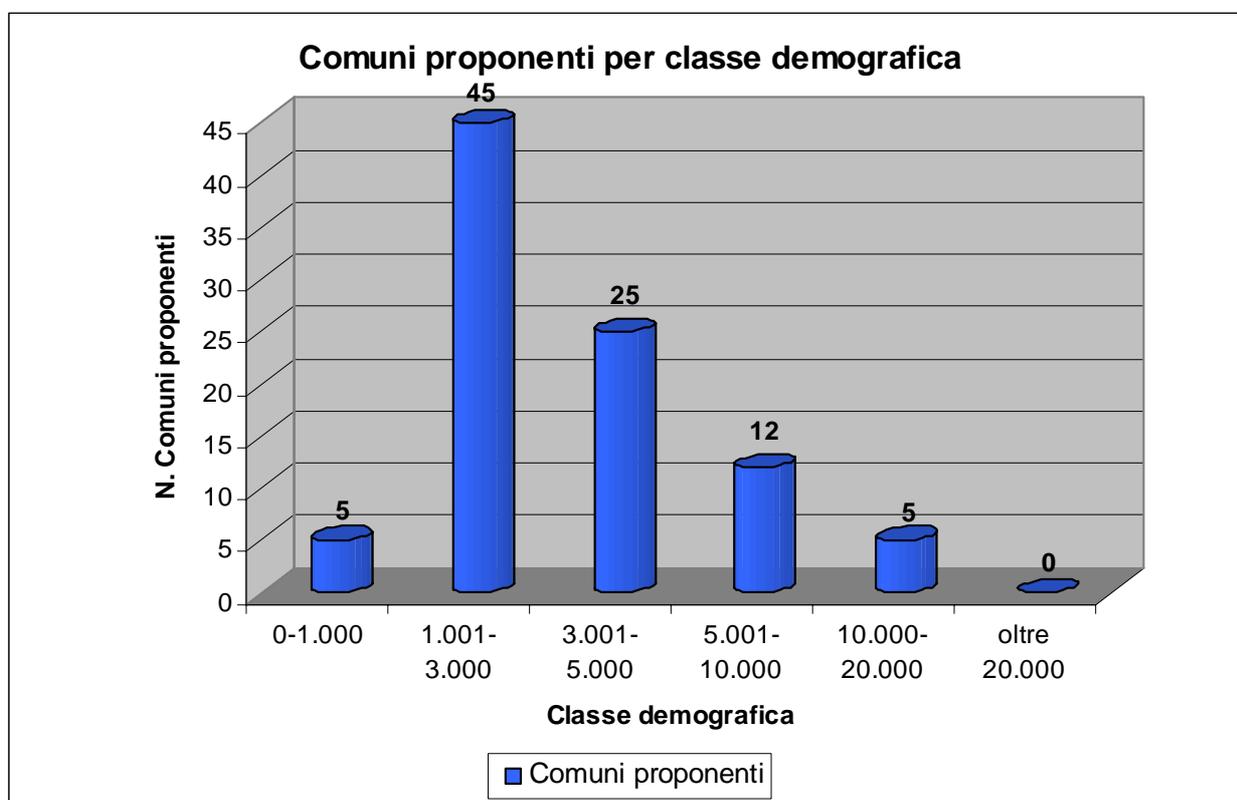
PROVINCIA	AMBITI PROPOSTI PER L'ESERCIZIO IN CONVENZIONE	AMBITI PROPOSTI PER L'ESERCIZIO IN UNIONE DI COMUNI	COMUNI OBBLIGATI	COMUNI NON OBBLIGATI	TOTALE COMUNI
VENEZIA	1		4	0	4
ROVIGO	6		23	1	24
PADOVA	3	4	24	11	35
TREVISO	1		1	1	2
VICENZA	3*	1	11	0	11
VERONA	1	3	12	4	16
<b>TOTALE</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>75</b>	<b>17</b>	<b>92</b>

\* Include l'ambito formato dalla convenzione stipulata fra un comune e un' Unione di Comuni

L'ambito minimo proposto per l'esercizio in convenzione delle funzioni fondamentali riguarda l'aggregazione di 4 Comuni della Provincia di Rovigo con una dimensione demografica di 5.241 abitanti, di poco superiore al minimo obbligatorio. La dimensione demografica media degli ambiti proposti nella forma della convenzione è pari a 10.841 abitanti.

Dall'analisi sulla dimensione demografica dei comuni coinvolti nelle proposte associative si osserva che la metà dei Comuni ha una dimensione demografica compresa tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, mentre solamente il 18% dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, quindi, non soggetti all'obbligo associativo, si è reso parte attiva al progetto regionale di riordino territoriale.

La situazione complessiva dei comuni proponenti, per classe demografica, è rappresentata nel grafico sottostante:



### 3. RIORDINO TERRITORIALE E GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI

#### 3.1 Livelli di governance territoriale e ambiti di esercizio di funzioni e servizi

La L.R. 18/2012 prevede che la Giunta Regionale predisponga il piano di riordino territoriale tenendo conto delle proposte dei Comuni, delle forme associative esistenti, degli ambiti di programmazione generale previsti dalla Legge Regionale, nonché degli ambiti territoriali di settore.

Con riguardo a questo ultimo aspetto, la L.R. 18/2012 pone le basi per avviare un processo di rinnovamento che intende superare la semplice attuazione degli obblighi della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali, con l'obiettivo di conseguire la semplificazione dei livelli di governo presenti nel territorio.

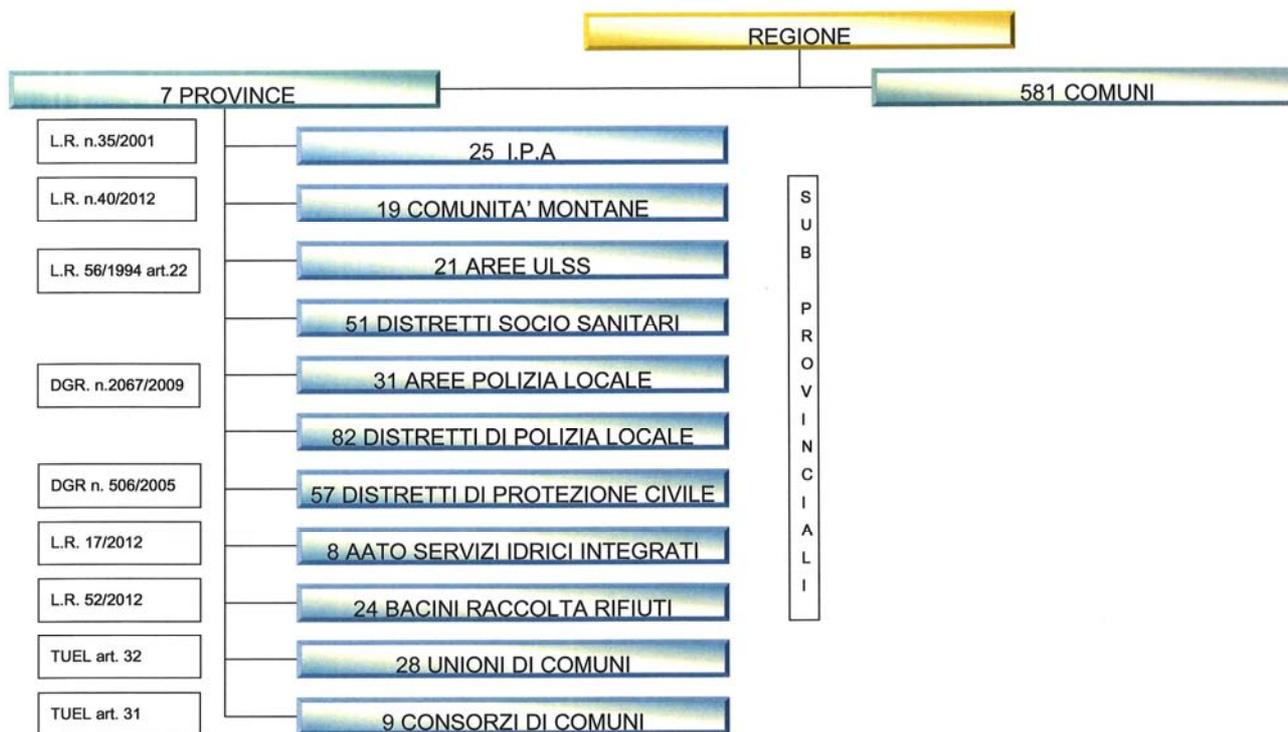
Il D.L. 78/2010 introduce l'obbligo della gestione associata con fine ultimo il risparmio di spesa, in un quadro di riforme più ampio imposto dalla congiuntura economica.

L'obiettivo di efficienza, richiesto a livello nazionale, va coniugato con la necessità di assicurare una gestione efficace di servizi in aree territoriali adeguate.

Il "Centro di competenze", istituito dalla Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali, ha analizzato gli ambiti di zonizzazione generali e di settore esistenti, al fine di definire delle ipotesi e dei criteri sulla dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'analisi ha evidenziato la varietà di livelli di governo in ambito provinciale, che si evidenziano di seguito:

#### LIVELLI DI GOVERNO E AMBITI TERRITORIALI



L'analisi svolta dal Centro di Competenza per valutare il grado di corrispondenza tra le aree territoriali di alcuni ambiti di settore, i distretti di polizia locale, i distretti socio sanitari e i distretti di protezione civile (zonizzazioni che hanno maggiore attinenza con la gestione di alcuni importanti funzioni fondamentali dei Comuni) con gli ambiti di programmazione decentrata (IPA) evidenzia una parziale sovrapposibilità degli ambiti territoriali; come riportato in sintesi dalla seguente tabella:

Province	IPA	Distretti di polizia locale		Distretti di protezione civile		Distretti sociosanitari	
		Numero	%	Numero	%	Numero	%
<b>Padova</b>	4	14	83%	13	77%	10	81%
<b>Belluno</b>	2	9	100%	9	100%	4	82%
<b>Treviso</b>	6	12	71%	5	40%	8	56%
<b>Vicenza</b>	6	16	54%	10	53%	9	61%
<b>Verona</b>	2	16	77%	8	66%	8	49%
<b>Venezia</b>	4	9	92%	6	100%	9	97%
<b>Rovigo</b>	1	6	100%	6	100%	3	100%
<b>Media corrispondenza</b>		<b>82</b>	<b>82%</b>	<b>57</b>	<b>77%</b>	<b>51</b>	<b>75%</b>

La scarsa sovrapposibilità territoriale delle zonizzazioni settoriali tra loro, nonché con altri ambiti di carattere più generale e programmatico (Intese Programmatiche d'Area) non può non riflettersi sull'efficacia della governance. È pertanto da valutare una razionalizzazione dei livelli di governance, in un'ottica di semplificazione e ricomposizione secondo logiche polifunzionali, tenendo presente le conseguenti ricadute nella gestione di servizi ai cittadini.

### 3.2 Livelli di spesa e dimensione demografica dei Comuni

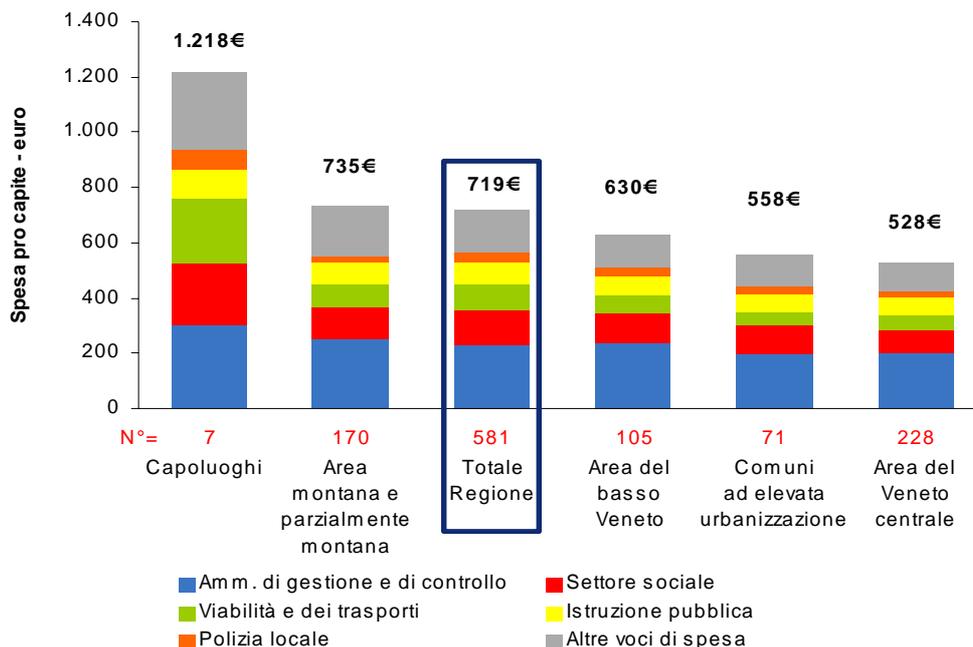
L'obbligo della gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni è finalizzata a raggiungere maggiori livelli di economicità e risparmi di spesa e, al tempo stesso, al conseguimento di più elevati standard nella qualità dei servizi. Si è ritenuta opportuno effettuare un'analisi delle potenziali economie di scala collegate ad una maggiore dimensione demografica, conseguibili con l'aggregazione.

Con il supporto della Direzione Sistema Statistico Regionale è stata svolta un'analisi dei bilanci delle Amministrazioni comunali venete (consuntivo 2009) che prende in considerazione la spesa corrente totale e quella di cinque funzioni fondamentali (amministrazione di gestione e di controllo, polizia locale, settore sociale, viabilità e trasporti, istruzione pubblica) che coprono complessivamente il 78,2% della spesa totale.

La spesa delle Amministrazioni comunali è stata analizzata secondo la definizione di "aree omogenee", di cui alla L.R. 18/2012, e sulla base della classe di dimensione demografica.

La Fig. 1 riporta la spesa pro capite annuale per funzione e per area omogenea: complessivamente l'"area del Veneto centrale" presenta una spesa pro capite minore (528 € per abitante), mentre la spesa maggiore si osserva per i capoluoghi di provincia (1.218 €) e per l'"area montana e parzialmente montana" (735 €).

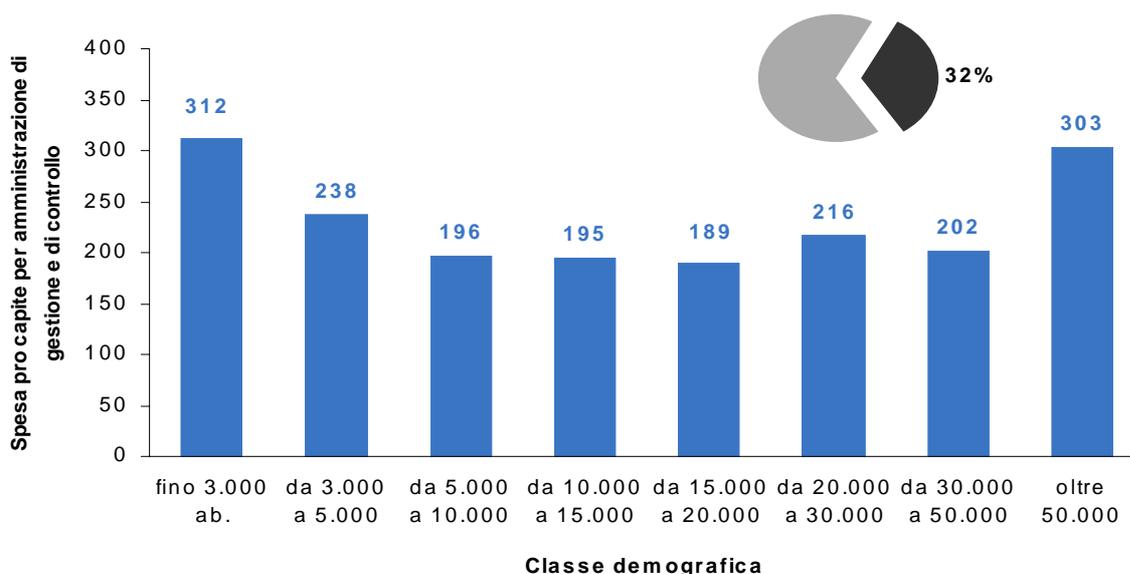
**Fig. 1 – Spesa pro capite (in euro) per funzione e “aree omogenee” individuate dalla L.R. 18/2012. Veneto – Anno 2009**



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Interno e Istat

La Fig. 2 riporta la spesa pro capite per la funzione “Amministrazione di gestione e controllo” per classe demografica dei comuni; questa funzione rappresenta la voce più consistente sul totale della spesa (32%). La classe demografica tra i 15.000 e i 20.000 abitanti risulta la più economica (189 € pro capite); la spesa relativa risulta comunque molto vicina a quella delle classi attigue.

**Fig. 2 - Spesa pro capite (euro) per "AMMINISTRAZIONE DI GESTIONE E CONTROLLO" delle Amministrazioni comunali per classe demografica dei comuni (\*). Veneto – Anno 2009**



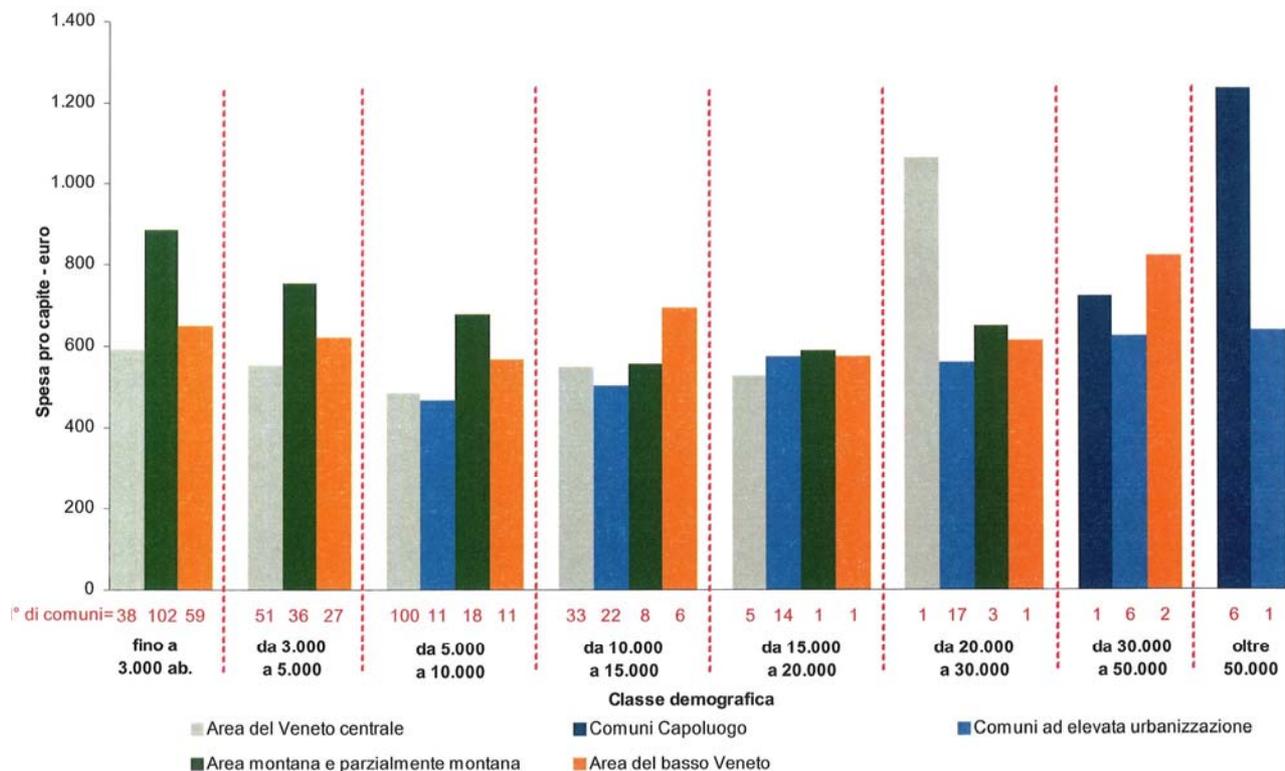
(\*) Nel grafico a torta viene indicato il peso della spesa pro capite della singola funzione rispetto al totale della spesa pro capite del Veneto

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Interno e Istat

La Fig. 3 riporta la spesa totale pro capite per aree omogenee, individuate dalla L.R. 18/2012, e per classe demografica dei comuni: la spesa mediamente più elevata è quella dell'“area montana e parzialmente montana” e dei capoluoghi. Ad esclusione di queste due aree, si può dire che le classi demografiche centrali risultano ancora le più economiche.

Ad esempio, nella classe demografica tra i 10.000 e i 15.000 abitanti, i 33 comuni appartenenti all'“area del Veneto centrale” hanno una spesa pro capite complessiva mediamente di 549 € e 22 comuni dell'“area ad elevata urbanizzazione” spendono, mediamente, 503 € per abitante, i 6 comuni del “Basso Veneto” presentano, infine, una spesa di 694 € pro capite.

**Fig. 3 – Spesa totale pro capite per “aree omogenee” individuate dalla L.R. 18/2012 e classe demografica dei comuni. Veneto – Anno 2009**



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Interno e Istat

### 3.3 Criteri per la definizione di ambiti adeguati all'esercizio associato di funzioni

L'individuazione della dimensione territoriale ottimale per ambito adeguato all'esercizio delle funzioni e la correlata costituzione di forme associative stabili e strutturate risponde, in primis, all'esigenza di ridurre la frammentazione dei livelli di governo e di conseguire risparmi di spesa nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un'ipotesi di minima che preveda, tra i 281 comuni obbligati all'esercizio associato, la creazione di aggregazioni di almeno 4 di essi (sulla media dei comuni appartenenti alle attuali unioni), porterebbe a concentrare l'esercizio delle funzioni fondamentali, a partire dal 2014, in circa 70 aggregazioni con un livello demografico/dimensionale nel quale (l'analisi delle spese dei comuni sulla base dei bilanci lo ha dimostrato) sono consentibili economie di scala, soprattutto con riferimento alle funzioni che pesano di più sul bilancio dei comuni (come la spesa per la funzione di "Amministrazione, Gestione e Controllo"). L'analisi precedente sulla spesa dei Comuni in rapporto alle dimensioni demografiche, infatti, evidenzia come si passi dai 312 € pro-capite per i comuni fino a 3.000 abitanti ai 195 € pro-capite per i comuni da 10.000 a 15.000 abitanti.

Le considerazioni svolte sui livelli di governance hanno messo in evidenza quanto sia importante agire per una razionalizzazione e una semplificazione di detti livelli per coniugare il risparmio di spesa e una gestione efficace dei servizi comunali e delle funzioni fondamentali: non solo efficienza, come richiesto anche dalla normativa statale, ma soprattutto efficacia.

D'altra parte il processo di concertazione con i Comuni e le analisi svolte dal Centro di competenze 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 step:

- a partire dal 2014 viene individuato un livello dimensionale minimo di adeguatezza funzionale che le forme associative devono raggiungere basate sui livelli demografici previsti per ciascuna area omogenea dalla L.R. 18/2012;
- successivamente, anche tramite eventuali ulteriori aggiornamenti del Piano di riordino, l'obiettivo da raggiungere è la ridefinizione delle governance in 4 livelli, fissando l'ambito dell'ULSS quale riferimento prioritario, al quale anche gli ambiti di settore dovranno conformarsi.

La forma associativa di riferimento è l'Unione di Comuni, adeguatamente dimensionata sia a livello territoriale che a livello funzionale, per l'esercizio di almeno quattro funzioni fondamentali. In particolare, i principi base per la individuazione dell'ambito adeguato e della forma associativa sono i seguenti:

#### A) Individuazione ambito territoriale

##### 1) **Semplificazione dei livelli di governo**

Le funzioni di gestione e programmazione sono esercitate con riguardo a 4 ambiti adeguati di riferimento;

- Ambito provinciale/metropolitano (area vasta)
- Ambito delle ULSS/IPA (ambito adeguato di programmazione)
- Ambito di distretti di settore (ambito gestionale adeguato)
- Ambito minimo per aree omogenee art. 8 L.R. 18/2012 (ambito funzionale)

##### 2) **Modularità della zonizzazione**

- L'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori .

##### 3) **Flessibilità della zonizzazione**

- All'interno dell'ambito gestionale lo sviluppo delle forme associative potrà realizzarsi in modo differente, nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati dal Piano di riordino territoriale.

##### 4) **Unica governance: integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.**

- Nell'ambito territoriale dei soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata devono essere ricompresi gli ambiti dei soggetti preposti alla gestione dei servizi e delle funzioni in forma associata

**B) Caratteristiche delle forme associative****1) Carattere polifunzionale (Unioni di Comuni)**

- L'unione di Comuni, in quanto forma associativa stabile e plurifunzionale, è la forma associativa preferenziale dell'ambito gestionale adeguato. Gestione di almeno 4 funzioni fondamentali previste all'art. 19, c. 1 del D.L.95/2012, con esclusione di quelle indicate alle lettere c), f), l), l bis).

**2) Adeguatazza dimensionale**

- I valori demografici di cui all'art. 8 della L.R. 18/2012 sono la dimensione minima per area geografica omogenea per garantire risparmi di spesa

**3) Salvaguardare l'adeguamento delle forme associative esistenti (Unioni di Comuni)**

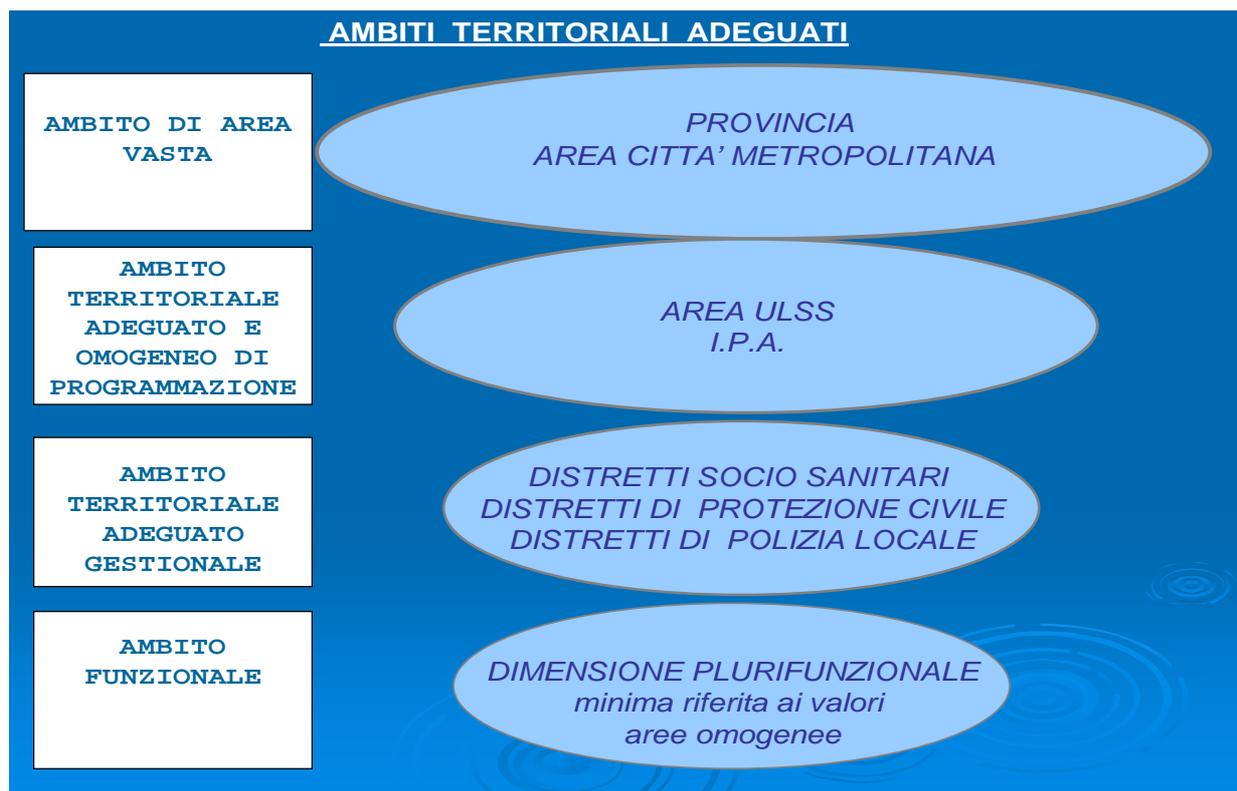
- Potrà essere valorizzato, anche ai fini dell'attribuzione degli incentivi, un percorso di adeguamento dimensionale delle Unioni di Comuni esistenti

**4) Rispetto dell'area vasta e di programmazione**

- Lo sviluppo delle forme associative dovrà realizzarsi all'interno dell'ambito adeguato considerando prioritario, in prima applicazione, il rispetto dei confini provinciali e dell'area ULSS .

In sintesi, il modello di riferimento per la definizione di ambito adeguato per l'esercizio associato di funzioni è rappresentato dalle seguenti tabelle:

<b>Ambiti territoriali adeguati art. 8 L.R. 18/2012</b>			
<b>AMBITO TERRITORIALE</b>	<b>FUNZIONI</b>	<b>LIVELLO DIMENSIONALE</b>	<b>GOVERNANCE E FORME ASSOCIATIVE</b>
<b>AMBITO DI AREA VASTA</b>	Funzioni area vasta (rifiuti, idrico...) -Funzioni delle Province -Funzioni della Città metropolitana	Provincia Area città metropolitana	-Provincia -Città Metropolitana -ATO/Consigli di bacino (r.s.u.)
<b>AMBITO TERRITORIALE ADEGUATO E OMOGENEO DI PROGRAMMAZIONE</b>	Funzioni di programmazione	Area ULSS I.P.A.	-Soggetto responsabile dell'IPA -Conferenza dei Sindaci
<b>AMBITO TERRITORIALE ADEGUATO GESTIONALE</b>	a)Funzioni non fondamentali dei Comuni b)Funzioni fondamentali dei Comuni c)Funzioni conferite da leggi regionali d)Funzioni derivanti da leggi statali	Dimensioni associative funzionali alle politiche di settore (distretti socio sanitari, distretti di polizia locale, distretti di protezione civile)	-Unione di Comuni -Unione montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale
<b>AMBITO FUNZIONALE</b>	Funzioni a)-b)-c)-d)	La dimensione della <u>forma associativa</u> è riferita ai valori demografici dell'area omogenea art. 8 c. 3 lett. d) L.R. 18/12	-Unione di Comuni -Unione montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale



#### 4. INCENTIVAZIONE FINANZIARIA

##### 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) l'insieme dei Comuni associati raggiunga le dimensioni demografiche individuate all'art. 3 c.1 della L.R. 18/2012
- 2) 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.

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.

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) 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:

- le dimensioni demografiche individuate 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 n.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 n.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 stanziato 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 n.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.

### **5. CONCLUSIONI**

Obiettivo precipuo della Regione del Veneto, così come codificato nella legge regionale n. 18/2012, è quello di dare attuazione a un piano di riordino territoriale che, attraverso fasi di concertazione e nel pieno rispetto della autonomie locali, porti a una geografia politica e amministrativa che assicuri un governo del territorio efficiente, efficace anche alla luce del mutato quadro normativo e finanziario nazionale.

Realizzare una concreta sovrapposizione tra livello di governo e livello di gestione delle funzioni e dei servizi fondamentali appare fondamentale.

Altresì fondamentale sarà incentivare lo sviluppo della forma prioritaria della Unione (sia essa ordinaria ovvero montana).

Le Unioni di comuni, costituendo prim'ancora che una semplice forma di gestione un ente locale, avranno insita la possibilità di coniugare livello di programmazione e di gestione.

Le convenzioni potranno costituire una forma "transitoria" funzionale ad un passaggio graduale verso una geografia ben definita e che assicuri stabilità al sistema delle autonomie locali del Veneto.

La Regione, in linea con quelle che sono gli input che in tal senso provengono anche dal Legislatore statale, attraverso le attività di sostegno, indirizzo, promozione di vario genere, anche economica, andrà a sostenere sempre più le Unioni di Comuni che diverranno ente locale di importanza strategica.

Incognita che potrà e dovrà risolversi a breve è quella delle province, attualmente in fase di stallo. Avendo indicato, difatti, l'area provinciale quale area vasta di riferimento territoriale, sarà opportuno monitorare costantemente gli eventuali interventi legislativi che, a livello nazionale, potrebbero intervenire.

Altrettanto importante sarà, per la Regione, per governare e indirizzare in maniera consapevole il processo di riordino territoriale, seguire i progetti/disegni di legge che, in attuazione all'art. 23 del D.L. 201/2011, prevedono il trasferimento delle funzioni provinciali.

Il trasferimento di tali funzioni, che dovrà trovare – per quanto di competenza delle Regioni - compiuta disciplina entro il 31 dicembre del corrente anno, potrà costituire ulteriore tassello per valorizzare, una volta di più, le Unioni di Comuni.

Indispensabile, infine, appare che il Piano di Riordino Territoriale di cui alla L.R. 18/2012 venga realizzato contestualmente a quello di cui alla L.R. 40/2012 al fine di dar vita a un disegno regionale organico complessivo ed armonico.

Fondamentale sarà il ruolo di regia complessiva del riordino che la Regione del Veneto dovrà svolgere, per il tramite della Cabina di Regia, organismo istituito proprio al fine di governare i vari settori nei quali andrà a svilupparsi il processo di riordino territoriale (comuni, comuni montani, comunità montane, province, ...), in maniera tale da garantire unitarietà allo stesso.