

Gestione associata di funzioni e servizi comunali

Le proposte del PD e della Giunta regionale

dicembre 2011

Da dove nasce l'esigenza di ragionare sulla gestione associata e sui poteri locali?

In questi anni vi sono state due differenti e spesso contrastanti origini degli interventi normativi sull'organizzazione dei comuni e delle loro funzioni

1

Proposte organiche di riforma dei poteri locali, es. carta delle autonomie

- Per andare verso una pubblica amministrazione più moderna ed efficiente
- Per specificare meglio i compiti dei diversi livelli di governo, evitando sovrapposizioni e razionalizzando le interazioni

2

Interventi specifici inseriti in manovre economiche operate, spesso in pochi giorni, sulla base di esigenze impellenti di recuperare risorse

- Per conseguire risparmi laddove, sulla base di ipotesi spesso non validate e prive di quantificazioni economiche, si suppone vi siano sprechi

La gestione associata oggi in Piemonte

	Quanti sono		Massimo (escluso Torino)	Minimo	Media (escluso Torino)
Consorzi socio assistenziali	52	Abitanti	170.562	8.101	66.446
		Comuni	65	1	24
Distretti sanitari	49	Abitanti	129.393	20.041	70.599
		Comuni	65	2	25
Comunità montane	22	Abitanti	106.005	7.417	35.274
		Comuni	43	11	25
Comunità collinari	35	Abitanti	50.350	1.892	10.119
		Comuni	22	3	7
Altre Unioni di Comuni	15	Comuni	33.448	894	8.050
		Abitanti	8	2	4
ATO Acqua	6	Abitanti	558.892	255.399	417.229
		Comuni	250	148	180
ATO Rifiuti	21	Abitanti	298.248	77.359	169.437
		Comuni	116	19	60
Servizi per l'impiego	30	Abitanti	210.555	54.607	116.853
		Comuni	118	5	42

Il futuro va progettato tenendo conto che in questi anni si sono prodotte numerose esperienze di gestione associata tra comuni e di gestione di funzioni e servizi su territori più ampi rispetto a quelli del singolo comune

Due proposte per il Piemonte



- Il 12 dicembre 2011 il PD ha presentato la PdL



- Il 12 dicembre la Giunta regionale ha presentato il DdL

Si tratta delle due proposte, presentate nella stessa data che nei prossimi mesi saranno discusse dalle Commissioni

Distruocere o riformare?



- Comunità montane, Comunità collinari, Unioni di comuni, Consorzi dei servizi sociali hanno rappresentato in questi anni forme importanti di cooperazione intercomunale
- È necessario sottoporle a revisione, salvandone i molti aspetti positivi e razionalizzando quanto necessari a conseguire una maggiore efficienza ed efficacia



- Comunità montane, Comunità collinari, Consorzi dei servizi sociali vanno eliminati
- La cooperazione intercomunale va ripensata da zero (e ne scaturisce un sistema più debole e polverizzato)

Finalità generali del provvedimento

Art. 1



- Regolamentare, incentivare e valorizzare la cooperazione tra comuni come strumento per un'amministrazione moderna e efficiente
- Sostenere l'autonomia dei poteri locali fornendo, attraverso la cooperazione, strumenti concreti per renderla sostenibile



Art. 2,
comma 1

- Tradurre norme statali contenute nelle successive manovre correttive che intervengono sui poteri locali per conseguire risparmi
- Impostazione slegata da fini di riordino complessivo

La questione dell'articolo 16 del DL 138/2011



- L'articolo 16 presenta evidenti profili di incostituzionalità, evidenziati dall'ANCI e da Regioni di diverso colore politico (Toscana e Lombardia)
- La questione è oggi sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale
- L'applicazione di tale normativa richiederebbe uno stravolgimento delle forme esistenti
- Per questi motivi la proposta di legge del PD ha scelto di non considerare le previsioni di questo articolo



- Il DdL della Giunta si affretta a dare applicazione all'art. 16, aprendo uno scenario ingestibile nel caso della sua probabile dichiarazione di incostituzionalità
- Mentre il Piemonte è oggi molto pronto a ricorrere alla Corte Costituzionale (norma del Governo Monti sulle Province), ha accettato supinamente, senza nulla eccepire, l'articolo 16, per la consolidata abitudine ad appoggiare l'operato dell'ex Governo anche quanto criticato da altre regioni di centro destra e anche quando evidentemente dannoso per il Piemonte

Cosa fare per i comuni sotto i 1000 abitanti?



L'art. 16 di fatto cancella i comuni fino a 1.000 abitanti costringendoli alla delega alle unioni di tutte le funzioni (bilancio, personale, contratti, ecc.)

- Viste le palesi incostituzionalità dell'articolo e i ricorsi alla Corte intrapresi da più regioni di schieramenti diversi, ricomprende la questione dei comuni sotto i 1.000 abitanti nelle soluzioni di gestione associata previste per tutti i piccoli comuni (vedi oltre)
- Recepisce l'articolo 16 come da normativa nazionale, i comuni sotto i 1000 abitanti devono delegare alle unioni tutte le funzioni (non solo quelle fondamentali), di fatto cessando di esistere

Art. 3,
comma 1 a

Le comunità montane



- Le unioni montane di comuni, oltre a farsi carico della gestione associata di funzioni e servizi, ereditano dalle comunità montane i compiti di sviluppo e promozione del territorio
- Dal momento che questi compiti possono richiedere aggregazioni su aree estese, si prevede la possibilità di organizzarsi in sotto – ambiti per la gestione di funzioni che richiedono scale minori
- Si semplifica il meccanismo di *governance*

Art. 5



- Le comunità montane sono soppresse
- La medesima aggregazione può trasformarsi in unione di comuni incaricandosi dell'esercizio associato di funzioni e servizi
- Il personale è messo in mobilità

Art. 13 - 18

Le comunità collinari



- Le comunità collinari sono ricondotte alle modalità organizzative previste per le unioni di comuni
- Sono preservati gli strumenti di sostegno e incentivo che ne valorizzano le specificità

Art. 5



- Le comunità collinari sono soppresse, gli strumenti di valorizzazione delle aree collinari sono eliminati

Art. 19,
comma 2 c

La dimensione ottimale – aree ad alta densità



- Nelle aree ad alta densità la dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali è individuata in 10'000 abitanti (per aree a forte dispersione vedi slide successiva)

Art. 6,
comma 1

- La dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali è individuata in 5'000 abitanti nei comuni non montani o collinari

Art. 3
Art. 8

La proposta del PD mira a creare, dove vi sia una sufficiente densità di popolazione, aggregazioni abbastanza ampie da assicurare il dovuto respiro ai servizi, anche superando i requisiti minimi richiesti dalla legge nazionale

La dimensione nelle aree a forte dispersione



- La dimensione delle aggregazioni è da individuarsi secondo criteri di contiguità, omogeneità e relazioni territoriali. Sono individuati criteri certi ma flessibili per individuare le aree a forte dispersione

Art. 6,
comma 2



- La dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali è individuata in 3'000 abitanti nella aree collinari e montane

Art. 3
Art. 8

La proposta del PD si basa sulla considerazione che l'estrema difformità del territorio piemontese rende difficile la definizione del numero di abitanti dell'aggregazione; meglio definire criteri chiari e verificabili su cui definire il dimensionamento più adatto ad una specifica area

La funzione socio assistenziale



- La dimensione ottimale per la funzione socio assistenziale è individuata in 70 mila abitanti, confermando la necessità di coincidenza con i distretti sanitari
- Nelle aree a forte dispersione sono prevedibili dimensionamenti minori, fatta salva la coincidenza con i distretti sanitari

Art. 7

Art. 8,
comma 2



- La dimensione ottimale per la funzione socio assistenziale è individuata in 20 mila abitanti
- Nelle aree collinari e montane questo limite è abbassato a 15 mila abitanti

I consorzi e gli altri strumenti



- A fronte delle aperture delle ultime sentenze della Corte dei Conti, si ritiene opportuno non decretare la fine della positiva esperienza dei consorzi, laddove i comuni desiderino proseguirla
- Resta comunque la libertà dei comuni di scegliere la forma associativa (consorzi, unioni, unioni montane di comuni, unioni di comuni collinari, convenzioni, delega all'ASL)



La proposta della Giunta

- rende di fatto inapplicabile la coincidenza tra funzione socio assistenziale e distretti socio sanitari, in ciò contraddicendo le indicazioni del Piano socio sanitario regionale
- condanna i servizi sociali ad un grave sottodimensionamento, incompatibile con le politiche di ampio respiro
- ne scaturisce un quadro frammentato dove il vero rischio è che le politiche sociali continuino ad esistere solo nelle aree urbane

Le politiche premiali e di incentivazione

Art. 10



Riguardano:

- I processi di associazione / integrazione, per i primi tre anni
- La gestione associata

Premiano

- La maggiore integrazione tra funzioni, anche ulteriori a quelle fondamentali
- L'aggregazione in aree più ampie rispetto a quelle minime

Art. 10



- Riguardano in generale la gestione associata

La proposta del PD concilia

- il rispetto dell'autonomia dei singoli comuni
- l'orientamento verso forme di integrazione più impegnative
- L'idea che vada sostenuto il *processo* di aggregazione, nell'ottica di conseguire una maggiore razionalizzazione delle funzioni