



Gruppo Consiliare Partito Democratico

Proposta di legge regionale

“Disciplina dell’esercizio associato di funzioni comunali”

Primo firmatario: Aldo Reschigna

Relazione

La gestione delle funzioni comunali e in particolare discipline e vincoli rispetto al loro esercizio associato sono stati negli ultimi anni oggetto di ripetuti interventi del legislatore statale, ispirati, in sintesi, da due obiettivi, talora convergenti, talora dissonanti:

1. disciplinare in modo organico l'assetto delle autonomie locali, definendo ambiti di competenze e poteri connessi, entro un disegno di riordino teso ad attribuire all'amministrazione della cosa pubblica un carattere più moderno e razionale (Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"; Carta delle Autonomie, in fase conclusiva di discussione parlamentare);
2. conseguire risparmi immediati, inserendo entro provvedimenti a carattere generalistico (tipicamente le "manovre economiche" e le "manovre correttive" che si sono succedute negli anni 2010 e 2011) misure puntuali che ambiscono ad intervenire su assetti e modalità organizzative che si ipotizzano non efficienti, fonti di sprechi o diseconomie (articolo 16 della legge 14 settembre 2011, n. 148 "Legge di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»"; articolo 14 della legge 30 luglio 2010, n. 122 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"; articolo 2, comma 186 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)").

Ovviamente entrambe le finalità sono legittime e corrispondono a principi di buona amministrazione, anche se la recente storia normativa ha evidenziato come perseguire un disegno di risparmio immediato (interventi del secondo tipo) prescindendo dalla coerenza con il quadro complessivo di medio periodo realizzato attraverso discipline organiche (interventi del primo tipo) spesso genera contraddittorietà e incertezze che vanificano le finalità di risparmio dichiarate e determinano al contrario una involuzione nello sforzo di razionalizzazione amministrativa intrapreso.

La natura talvolta maldestra e contorta dei provvedimenti assunti a livello statale non esime d'altra parte il legislatore regionale dall'interrogarsi responsabilmente su come, nel rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti locali, ricercare gli assetti più razionali, efficienti ed efficaci per l'organizzazione delle funzioni affidate ai comuni.

Si è ritenuto quindi opportuno, nell'ambito della potestà ad riservata alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione, intervenire al fine di disciplinare, valorizzare e incentivare la cooperazione intercomunale e l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, proponendosi così al tempo stesso di prefigurare un assetto coerente con la redigenda Carta delle Autonomie e dando al tempo stesso concreta ed efficace attuazione alle finalità di razionalizzazione e riduzione dei costi degli apparati istituzionali cui mirano la Legge 148/2011 e la Legge 122/2010.

La presente Proposta di Legge realizza tali intenti ricercando un equilibrio tra:

- responsabilità regionali nell'individuare ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni e nell'esercitare potere di indirizzo, orientamento e accompagnamento verso assetti razionali ed efficaci attraverso politiche di incentivazione;
- riconoscimento dell'autonomia ai livelli locali, cui sono lasciati ampi margini di autodeterminazione sulle strategie da adottare, entro criteri generali definiti a livello regionale.

Tale impostazione consente inoltre di salvaguardare e valorizzare i molti risultati positivi già conseguiti dalle forme di cooperazione intercomunale nella nostra Regione, costruendo percorsi di sostegno per farli evolvere verso forme ancora più avanzate.

Esaminando in modo analitico l'articolato, la Proposta di Legge è così strutturata:

- articolo 1, definisce la finalità della legge, tesa a disciplinare, valorizzare e incentivare la cooperazione intercomunale e l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni;
- articolo 2, individua le forme per la gestione associata e i criteri che le aggregazioni comunali debbono soddisfare, individuati nella contiguità, omogeneità territoriale e rilevanza delle reti di relazione;
- articolo 3, tratta di una delle forme utilizzabili per la gestione associata, quella dell'unione di comuni, introducendo un orientamento al coinvolgimento e alla promozione della partecipazione dei comuni associati;
- articolo 4, inquadra le caratteristiche della gestione associata attraverso convenzioni tra comuni;
- articolo 5, inquadra le comunità montane e le comunità collinari entro un percorso di coerenza con la redigenda Carta delle autonomie, valorizzandone le funzioni storicamente assunte nel contesto piemontese e mettendole al tempo stesso in condizione di operare in modo ottimale nel nuovo disegno organizzativo;
- articolo 6, individua nel limite di 10 mila abitanti per l'aggregazione dei comuni al fine di gestire in modo associato le funzioni fondamentali, prevedendo però procedure flessibili per le aree a forte dispersione, entro il rispetto di criteri generali dell'articolo 2;
- articolo 7, individua il limite di 70 mila abitanti per la gestione di servizi socio assistenziali, elenca le possibili forme che tali aggregazioni possono assumere, la previsione di ambiti inferiori in casi di territori caratterizzati da forte dispersione, nonché la coincidenza con i confini dei distretti socio sanitari;
- articolo 8, definisce i criteri per il riconoscimento della caratteristica di area a forte dispersione, riconosciuta ai territori già inseriti in comunità montane o comunità collinari o in presenza di bassa densità di popolazione o di territori dove le reti di comunicazione siano tali da determinarne la scarsa raggiungibilità;
- articolo 9, istituisce il registro regionale delle forme di gestione e definisce le procedure per l'iscrizione;
- articolo 10, prevede incentivi per la gestione associata, premiando in particolare le scelte di maggiore integrazione;
- articolo 11, abroga alcuni aspetti della L.R. 2 luglio 1999, n. 16 "Testo unico delle leggi sulla montagna" e della L.R. 29 giugno 2007, n. 15 "Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte" laddove la normativa rispettivamente su comunità montane e piccoli comuni risulta contraddittoria o superflua alla luce della presente Proposta;
- articolo 12, individua negli istituti previsti nelle norme finanziarie di precedenti Leggi Regionali le risorse da destinare alla presente Proposta.

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE
“Disciplina dell’esercizio associato di funzioni comunali”

Art. 1

(Finalità)

1. La Regione, nell’ambito della potestà ad essa riservata dall’art. 117 della Costituzione, disciplina, valorizza e incentiva la cooperazione intercomunale e l’esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.
2. La Regione valorizza e incentiva, altresì, la fusione di comuni di cui all’articolo 10 della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali).
3. La presente legge costituisce attuazione delle finalità di riduzione dei costi degli apparati istituzionali di cui alla Legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), nonché delle misure di razionalizzazione di cui all’articolo 14 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).
4. Per il perseguimento delle finalità di cui ai commi 1, 2, e 3 la presente legge:
 - a) individua il limite demografico minimo per l’esercizio di funzioni fondamentali e dei connessi servizi, al di sotto del quale i comuni sono tenuti a cooperare in aggregazioni che superino tale limite;
 - b) disciplina gli strumenti per la cooperazione tra comuni e l’esercizio associato di funzioni e identifica i relativi strumenti di sostegno e incentivo;
 - c) disciplina le procedure tese ad assicurare un adeguato livello di coordinamento tra i diversi livelli di governo territoriale.

Art. 2

(Forme della gestione associata di funzioni e servizi)

1. Sono forme della gestione associata, ai sensi del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) l’unione tra comuni, la convenzione e il consorzio.
2. Le forme di cui al comma 1 aggregano comuni aventi le seguenti caratteristiche:
 - a) contiguità territoriale, in caso di unione tra comuni o di consorzio, fatte salve specifiche deroghe che la Giunta Regionale può deliberare qualora siano comunque soddisfatti i criteri di cui alle lettere b) e c);
 - b) omogeneità del territorio;

- c) rilevanza delle relazioni territoriali, connessa alle caratteristiche geomorfologiche del territorio e alle reti di comunicazione.

Art. 3

(Unione tra comuni)

1. Ogni comune può far parte di una sola unione, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, lettera a) e fatte salve specifiche previsioni di leggi statali e regionali.
2. L'organo di governo dell'unione tra comuni è costituito dall'assemblea, che elegge al suo interno il presidente. L'assemblea può nominare un organo esecutivo, qualora previsto dallo statuto.
3. Lo statuto dell'unione tra comuni è redatto sulla base di quanto previsto all'articolo 32 del D.lgs n. 267/2000 e prevede le modalità di coinvolgimento dei comuni associati, promuovendone la piena partecipazione alla formazione delle decisioni e alla valutazione dei risultati conseguiti.
4. Le unioni tra comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni, a condizione che le unioni siano gli enti responsabili dell'esercizio associato.
5. Le unioni, comprese quelle di cui all'art. 5, possono definire al proprio interno ambiti territoriali, coerenti con quanto disposto all'articolo 6, comma 2, per la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni esercitabili in modo più conveniente su dimensioni inferiori.

Art. 4

(Convenzione)

1. L'esercizio associato di una funzione può avvenire mediante stipulazione di una convenzione che prevede la delega dei comuni o delle unioni partecipanti a favore di uno di essi, che opera, per quella funzione, in luogo e per conto degli altri.
2. La convenzione regola i seguenti aspetti:
 - a) le funzioni oggetto dell'esercizio associato;
 - b) le modalità di svolgimento delle funzioni di cui alla lettera a) anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti;
 - c) la durata e le modalità di consultazione degli enti contraenti;
 - d) i rapporti finanziari;
 - e) gli obblighi e le garanzie tra i contraenti;
 - f) l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato e presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni.
3. Salvo che la convenzione disciplini diversamente, in caso di recesso, l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate antecedentemente al recesso.

Art. 5

(Unioni montane di comuni e Unioni di comuni collinari)

1. La Regione, ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto, individua nelle Comunità montane e nelle unioni di Comuni collinari, l'organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari.
2. Le Comunità Montane di cui alla legge regionale 2 luglio 1999, n. 16 (Testo unico delle leggi sulla montagna) sono denominate Unioni montane di Comuni.
3. Le Comunità collinari di cui alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 16 (Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei territori e dell'economia collinare) sono denominate Unioni di comuni collinari.
4. Alle unioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano le disposizioni della presente legge. Ad esse può essere affidata la gestione associata di funzioni e servizi comunali.
5. Sono fatte salve le competenze di cui agli articoli 9, 9 bis, 9 ter e 9 quater della l.r. n. 16/1999.
6. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali (Cal) e la commissione consiliare competente, definisce i criteri di montanità.

Art. 6

(Esercizio associato di funzioni e servizi)

1. Le funzioni fondamentali sono svolte dai comuni o da loro forme associate su bacini territoriali pari ad almeno 10.000 abitanti.
2. Nelle aree a forte dispersione, individuate secondo i criteri di cui all'articolo 8, i bacini territoriali di cui al comma 1 possono essere di dimensioni inferiori, fatto salvo il rispetto delle normative statali e delle caratteristiche di cui all'articolo 2, comma 2.
3. I comuni possono attribuire alle forme di gestione associata anche funzioni e servizi diversi da quelli fondamentali.

Art. 7

(Esercizio associato di funzioni e servizi socio assistenziali)

1. La funzione socio assistenziale e la connessa gestione dei servizi sociali è svolta su bacini territoriali pari ad almeno 70.000 abitanti, coincidenti con i distretti sanitari.
2. Nelle aree a forte dispersione, individuate secondo i criteri di cui all'articolo 8, i bacini territoriali di cui al comma 1 possono essere di dimensioni inferiori, fatto salvo il rispetto della coincidenza con i distretti sanitari e delle caratteristiche di cui all'articolo 2, comma 2.
3. Al fine di conseguire i bacini territoriali di cui ai commi 1 e 2, i comuni possono svolgere la funzione socio assistenziale attraverso:
 - a) consorzi e unioni tra comuni, comprese le unioni montane di comuni e le unioni di comuni collinari. Le unioni che gestiscono funzioni e servizi socio assistenziali possono essere anche ulteriori rispetto a quelle costituite per assolvere alle funzioni di cui all'articolo 6;

- b) convenzioni di cui all'articolo 3, comma 4;
 - c) delega all'Azienda Sanitaria Locale (ASL);
 - d) società, anche comprendenti enti diversi dai comuni e dalle loro unioni.
4. Alle aggregazioni di cui al presente articolo, definite nelle forme di cui al comma 3, possono essere affidate anche altre funzioni tra quelle indicate all'articolo 6, comma 1.

Art. 8

(Individuazione delle aree a forte dispersione)

1. Il riconoscimento della caratteristica di “area a forte dispersione” avviene, su richiesta dei comuni interessati, con deliberazione della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, nel caso di precedente appartenenza a comunità montane e a comunità collinari della maggioranza dei comuni componenti oppure quando l'aggregazione dei comuni proponenti, oltre a soddisfare le caratteristiche di cui all'articolo 2, comma 2, è caratterizzata da:
- a) densità di popolazione, inferiore alla media regionale di una quota superiore ad un limite da definirsi con deliberazione della Giunta regionale;
 - b) conformazione del territorio e delle reti di comunicazione che determinino una minore raggiungibilità dell'area in questione, secondo criteri da definire con Deliberazione della Giunta regionale.

Art. 9

(Registro regionale delle forme di gestione associata)

1. E' istituito, presso la Giunta regionale, il Registro regionale delle forme di gestione associata.
2. L'iscrizione nel Registro di cui al comma 1 costituisce titolo per accedere ai contributi regionali di cui all'articolo 10.
3. L'iscrizione al Registro è deliberata dalla Giunta regionale previa domanda dei comuni interessati, da presentare, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, in cui sia specificata la forma di gestione associata prescelta tra quelle di cui all'articolo 2, siano identificati i comuni che intendono aggregarsi, nonché le funzioni e i servizi che si intendono attribuire all'aggregazione.
4. La Regione, entro trenta giorni dalla ricezione della domanda di cui al comma 3, evidenzia eventuali incoerenze tra la proposta di aggregazione ricevuta e la normativa statale vigente e i criteri di cui alla presente legge ed avvia un confronto con i comuni interessati teso a rimuovere tali incoerenze.
5. I comuni interessati provvedono, entro novanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento di approvazione della proposta di aggregazione, alla costituzione delle forme associative, dandone comunicazione alla Giunta regionale.
6. Le aggregazioni di comuni costituite ai sensi della l.r n. 16/1999 e della l.r. n. 16/2000 in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono iscritte di diritto al Registro di cui al comma 1, ove ne facciano richiesta.

Art. 10

(Incentivi e supporti alla gestione associata)

1. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio permanente Regione-Autonomie locali e della Commissione consiliare competente, regolamenta, nel rispetto dei criteri di cui al comma 4, l'erogazione dei contributi di cui al comma 2.
2. La Regione assegna:
 - a) contributi di durata triennale, non ripetibili, a concorso delle spese sostenute per progetti di riorganizzazione, comprese le procedure di informatizzazione, ai comuni interessati ad avviare nuove o ulteriori forme di gestione associata o di fusione;
 - b) contributi annuali per il rafforzamento delle gestioni associate.
3. Una quota dei contributi di cui al comma 2 è destinata ad incentivare:
 - a) l'aggregazione dei comuni in bacini superiori ai minimi previsti, nel rispetto delle caratteristiche di cui all'articolo 2, comma 2, nonché dei principi di economicità, efficienza ed efficacia;
 - b) l'aggregazione dei comuni in bacini superiori di almeno il 50% rispetto ai minimi previsti, nel rispetto delle caratteristiche di cui all'articolo 2, nonché dei principi di economicità, efficienza ed efficacia;
 - c) l'attribuzione alle forme di gestione associata di funzioni ulteriori a quelle fondamentali obbligatorie per legge, fatti salvi i principi di economicità, efficienza ed efficacia.
4. I requisiti di cui al comma 3 possono costituire titolo preferenziale per l'accesso ai contributi di cui alla legge regionale 21 marzo 1984, n. 18 (Legge generale in materia di opere e lavori pubblici), nonché ai fini della regolamentazione del patto di stabilità.
5. La Giunta regionale, al fine di sostenere l'avvio delle gestioni associate indicate dalla presente legge, può prevedere, con appositi provvedimenti, anche in collaborazione con istituti universitari e organismi di rappresentanza degli enti locali, specifiche azioni dirette ad assicurare agli enti interessati:
 - a) assistenza giuridico-amministrativa;
 - b) interventi formativi a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali, che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze.
6. Sono fatte salve le misure di incentivo e supporto previsti dalla normativa regionale vigente per le Unioni montane di comuni e per le Unioni di comuni collinari, nonché le facoltà a queste attribuite, nell'ambito delle risorse disponibili, di gestire misure di promozione e sviluppo del territorio.

Art. 11

(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni regionali:
 - a) gli articoli 11, 11 bis, 12, 14, 15, 15 bis, 15 ter, 15 quater, 15 quinquies, 15 sexies, 15 septies, 15 octies della L.R. 2 luglio 1999 n. 16 "Testo unico sulla montagna";

- b) gli articoli 1, 2, 6 della L.R. 29 giugno 2007 n. 15 “Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte”.

Art. 12

(Norma finanziaria)

1. Le risorse finanziarie di cui all'articolo 10 della presente legge sono contenute nell'ambito delle unità previsionali di base (UPB) che finanziano:

- a) l'art. 24 della L.R. 28 febbraio 2000, n. 16 “Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei territori e dell'economia collinare”;
- b) l'articolo 10 della L.R. 29 giugno 2007, n. 15 “Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte”;
- c) gli articoli 50, 52 e 53 della L.R. 2 luglio 1999, n. 16 “Testo unico delle leggi sulla montagna”;
- d) l'art. 15 della L.R. 2 dicembre 1992, n. 51 “Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali”;
- e) l'art. 34 della L.R. 21 marzo 1984, n. 18 “Legge generale in materia di opere e lavori pubblici”.

2. Agli oneri di cui al comma 1 si provvede con le risorse finanziarie individuate secondo le modalità previste dall'articolo 8 della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) e dall'articolo 30 della legge regionale 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003)."