

# ***Disegno di legge regionale***

## **“DISPOSIZIONI ORGANICHE IN MATERIA DI ENTI LOCALI”**

### **RELAZIONE**

Il presente disegno di legge, nell’ottica della semplificazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica, si pone l’obiettivo di essere il primo strumento normativo atto a favorire l’iter di riassetto dei livelli di governo del sistema delle Autonomie locali del Piemonte, individuando negli Enti locali costituzionali i destinatari del conferimento delle funzioni amministrative.

In funzione di tale obiettivo e nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza il DDL individua nei soli enti costituzionali i destinatari delle funzioni che non necessitano di un esercizio unitario a livello regionale, valorizzando il ruolo centrale del comune come primo referente nell’erogazione dei servizi ai cittadini e della provincia come ente di gestione delle funzioni di area vasta.

In tale ottica si inserisce la nuova regolamentazione della gestione associata e la necessaria trasformazione delle attuali comunità montane in unioni montane di comuni.

Il DDL contiene infatti disposizioni volte a favorire la riorganizzazione delle modalità e degli ambiti di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

L’intervento legislativo in tale specifico ambito si pone come necessario in conseguenza dell’entrata in vigore di una pluralità di norme statali.

La prima disciplina è data dall’articolo 14, comma 28, del D.L. 31 maggio 2011, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 30/7/2010 n. 122 e s.m.i., che stabilisce in capo ai Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane superiori ai 1000 e fino ai 3000 abitanti, e superiori ai 1000 e fino ai 5000 abitanti per gli altri comuni, l’obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali ( così come definite dall’art. 21, comma 3, della L. 5/5/2009 n. 42 ) nelle forme dell’unione o della convenzione.

Lo stesso articolo, ai commi successivi, stabilisce inoltre in capo alla Regione l’onere di individuare la dimensione territoriale ottimale per la gestione associata attraverso l’unione o la convenzione ed il limite minimo demografico degli strumenti aggregativi, che se non individuato è fissato dallo Stato in 10.000 abitanti.

A questa legge statale si aggiunge la previsione dell’articolo 16, comma 1, del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella L. 14 settembre 2011, n. 148, che introduce un’ulteriore disposizione che si inserisce in quella sopra descritta, prevedendo l’obbligo di gestione associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici per i Comuni fino ai 1000 abitanti nella forma obbligatoria dell’unione, salvo testimoniare al competente Ministero dell’Interno di aver raggiunto livelli di adeguatezza nell’erogazione dei servizi anche attraverso la scelta dello strumento più snello della convenzione.

Il comma 6 dell'articolo citato prevede che le unioni costituite dai comuni obbligati debbano avere un limite minimo demografico di norma superiore ai 5000 abitanti, ovvero ai 3000 abitanti qualora essi appartengano o siano appartenuti a comunità montane, salva la possibilità per la Regione di individuare limiti minimi demografici diversi.

Le disposizioni statali prima riassunte prevedono il perfezionarsi degli obblighi di gestire in forma associata le funzioni ed i servizi richiamati con scadenze diverse a seconda della categoria di riferimento.

Il primo obbligo si perfeziona per i comuni al di sopra dei 1000 e fino ai 5000 abitanti, per almeno due funzioni fondamentali entro il 31/12/2011, e delle restanti quattro entro il 31/12/2012.

Il secondo obbligo, per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, si perfeziona entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 148/2011 (avvenuta il 16/9/2011), e prevede per i richiamati comuni l'onere di avanzare alla Regione una proposta di aggregazione per l'istituzione dell'unione destinata a gestire in forma associata tutte le funzioni ed i servizi comunali.

In questo quadro normativo nazionale l'intervento della Regione si pone come intervento di supporto al sistema delle autonomie locali, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà verticale di cui al Titolo V della Costituzione in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte dai comuni salvo che, per esigenze di carattere unitario, siano attribuite a livelli di governo superiori.

Un altro principio costituzionale che si è inteso salvaguardare è quello dell'autonomia organizzativa dei comuni obbligati a gestire le funzioni in forma associata. Il presente DDL infatti nel merito non impone la tipologia di strumento aggregativo da adottare, ma individua i requisiti ottimali di aggregazione in virtù dei quali i comuni formulano alla Regione le loro proposte.

L'obiettivo della creazione della "Carta delle forme associative del Piemonte" ed il conseguente inserimento di tutte le forme aggregative piemontesi consentirà di legittimare (e quindi considerare come adeguate) tutte le forme associative ivi inserite anche se non del tutto rispondenti ai principi richiamati, valutandole nel contesto generale di riferimento, oltre che dare un quadro costantemente aggiornato della realtà associativa piemontese.

Un altro obiettivo che in tema di gestione associata si pone il presente DDL è quello di salvaguardare, per quanto possibile e nel rispetto dell'autonomia gestionale dei comuni, la realtà associativa già presente in Piemonte.

Il tema dell'incentivazione alla gestione associata delle funzioni comunali è stato a lungo trattato sia dal legislatore statale che da quello regionale. La prima disciplina nazionale si è avuta con la L. 8/6/1990, n. 142 ed in seguito con il D.lgs. 18/8/2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", tutt'ora in vigore.

La Regione Piemonte ha creduto molto alla gestione associata delle funzioni comunali, anche in considerazione della grande polverizzazione amministrativa del territorio piemontese, composto da 1206 comuni.

Con la l.r. 23/2/2004, n. 3 “Incentivazione dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni” è stata introdotta una forte politica di incentivazione alla gestione associata, con la previsione di importanti incentivi che, dall’anno di entrata in vigore della legge regionale, hanno portato il risultato della creazione di numerose forme aggregative, anche strutturate, oltre a garantire un significativo finanziamento anche da parte dello Stato, direttamente proporzionale all’impegno regionale.

Il presente disegno di legge costituisce un ulteriore sviluppo delle azioni già intraprese da parte della Regione alla luce delle modifiche del quadro normativo statale, ma tenendo in considerazione il percorso già avviato nel contesto territoriale ed amministrativo regionale.

Prendendo quindi spunto dall’obbligo di gestione associata posto dal legislatore statale per i comuni di minori dimensioni demografiche, il presente DDL rappresenta il primo atto di riordino completo del sistema delle autonomie locali nel rispetto delle specificità territoriali, e delle zonizzazioni e gestioni associate già esistenti, se ritenute rispettose del livello di adeguatezza richiesto, e nel necessario ossequio del principio costituzionale di sussidiarietà verticale.

Nel rispetto delle logiche descritte si pone la scelta di consentire il superamento delle attuali comunità montane, enti sovracomunali non costituzionali, che rappresentano una tipologia di aggregazione non volontaria ma determinata obbligatoriamente dalla Regione.

Con il DDL si riconosce la possibilità per i comuni già facenti parte di comunità montane di individuare come ambito ottimale di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali l’ambito territoriale della comunità montana, che è trasformata in Unione di Comuni montani, vale a dire in una forma aggregativa strutturata di gestione associata con regole di governance più rispettose della centralità e dell’autonomia dei Comuni.

In mancanza di tale opzione, le Comunità montane sono soppresse con conseguente conferimento delle funzioni in capo agli Enti costituzionali.

Di seguito si fornirà una sintesi in dettaglio dei contenuti dei diversi articoli di cui è composto il DDL.

#### Capo I Norme generali

Il presente capo è composto da due articoli ( Principi generali ed ambito di applicazione). Il primo sintetizza in termini generali lo spirito che muove l’impianto della norma, e che è stato sintetizzato nella parte generale della relazione. Il secondo articolo, più in dettaglio, sintetizza l’ambito di applicazione del DDL, richiamando l’individuazione della dimensione territoriale ottimale e del limite demografico minimo di gestione associata obbligatoria, le forme di esercizio associato, i requisiti di aggregazione e le procedure di individuazione degli ambiti ottimali, le modalità di incentivazione regionale alla gestione associata, le forme di incentivazione alla fusione di comuni, la trasformazione delle comunità montane in unioni montane di comuni, il procedimento di estinzione delle attuali comunità montane, le norme relative al personale delle comunità montane.

## Capo II Esercizio associato di funzioni e di servizi

Il capo è composto da due articoli (Obbligo di esercizio associato di funzioni e di servizi-esercizio associato di funzioni e di servizi).

Il primo articolo richiama e sintetizza i contenuti delle leggi statali che individuano i soggetti obbligati alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Il secondo articolo stabilisce gli strumenti di gestione associata che devono essere utilizzati per l'esercizio di tali funzioni, oltre che formalizzare la possibilità che leggi regionali disciplinino casi di obbligo di gestione associata per funzioni conferite.

## Capo III Forme di esercizio associato di funzioni e di servizi

Il capo è composto da due articoli (unione di comuni-convenzione) e stabilisce i contenuti minimali che la Regione ritiene debbano fare capo agli strumenti di gestione associata obbligatoria, identificati esclusivamente nell'unione di comuni e nella convenzione.

Il primo articolo individua le caratteristiche dell'unione di comuni, disciplinando le previsioni statutarie minimali, anche in funzione della garanzia di rappresentanza di tutti i comuni partecipanti. L'articolo contiene anche una forzatura rispetto alla previsione delle legge statale, nella parte in cui ( comma 9) stabilisce che, in caso di unioni formate da comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti e comuni con popolazione fino ai 1000 abitanti, a questi ultimi non si applichino le previsioni di cui all'articolo 16, comma 4, del DL 138/2011 convertito nella L. 148/2011.

La previsione nasce dalla constatazione di una realtà, quale quella piemontese, formata da un grande numero di comuni (1206) di cui più della metà piccoli e piccolissimi che, in virtù della storia aggregativa venutasi a creare, anche grazie alla politica di incentivazione regionale, ha portato negli anni alla creazione di un grande numero di unioni cd. "miste", formate cioè da comuni di dimensioni diverse che, se applicata analiticamente la disposizione statale, arriverebbero a scioglimento.

L'intenzione è pertanto quella di favorire, quanto più possibile, il mantenimento dell'esistente quando è considerato dagli stessi un'esperienza positiva.

La previsione statale ( solo in riferimento alla disposizione relativa alla organizzazione di contabilità) è stata considerata dunque derogabile in virtù della constatazione delle previsioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, che tra le materie di competenza statale esclusiva annovera soltanto la legislazione in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli Enti locali.

Il secondo articolo disciplina i contenuti che deve possedere l'altro strumento di gestione associata previsto dal legislatore statale, che è quello più snello della convenzione.

## Capo IV Ambiti territoriali ottimali e limiti minimi demografici

Il capo è composto da tre articoli ( aree territoriali omogenee - requisiti di aggregazione-procedimento di individuazione degli ambiti territoriali ottimali). La Regione prevede la divisione del territorio in tre grandi macroaree omogenee inserendo i comuni piemontesi in ognuna delle diverse aree sulla base della ripartizione del territorio realizzata dall'Istituto nazionale di Statistica. L'appartenenza dei comuni aggregati alla stessa macroarea costituisce un criterio ottimale di aggregazione. La logica che si ipotizza è quella della formulazione di spontanee proposte di aggregazione da parte dei comuni piemontesi che, se realizzate nel rispetto dei criteri suggeriti, sono considerate come limiti territoriali ottimali; se non rispondenti ai criteri suggeriti sono valutate dalla Giunta regionale con riferimento al contesto generale delle forme associative già esistenti o in fase di costituzione al fine dell'inserimento nella "Carta delle forme associative del Piemonte".

Il presente capo individua anche i limiti minimi demografici che sono distinti a seconda delle aree geografiche omogenee con una ulteriore previsione in relazione alla gestione della funzione socio-assistenziale.

Il piano di riordino territoriale e l'inserimento di tutte le forme associative nella "Carta delle forme associative del Piemonte" ha anzitutto lo scopo di avere una aggiornata conoscenza del fenomeno associativo presente nella realtà piemontese, monitorando, via via che si propongono, le condizioni modificative di tale realtà.

#### Capo V Supporto all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali

Il capo è composto da due articoli ( supporto economico per la gestione associata – supporto tecnico-organizzativo).

Il primo articolo prevede la destinazione annuale di contributi, nei limiti delle disponibilità di bilancio, a sostegno della gestione associata, demandando alla Giunta regionale il compito di definire i criteri di erogazione, e stabilendo altresì che la contribuzione possa essere prevista soltanto nel caso di rispetto dei requisiti di aggregazione indicati dalla presente legge, ovvero nel caso di inserimento nella "Carta delle forme associative del Piemonte". Sono previsti possibili contributi per l'elaborazione di specifici progetti di nuove forme associative o riorganizzazione delle esistenti.

Il secondo articolo impegna la Regione a fornire apposita assistenza giuridico-amministrativa alle forme associative.

#### Capo VI Fusione di comuni

Il presente capo è formato da un solo articolo (fusione di comuni). Rispetto alla legislazione regionale esistente il citato articolo introduce 2 novità, nella misura in cui stabilisce un quorum più alleggerito per le deliberazioni comunali di richiesta dei comuni interessati (2/3 dei consiglieri assegnati contro i 4/5 attualmente richiesti) e nella misura in cui prevede che gli incentivi finanziari per la fusione siano destinati al comune, da adibire anche ad iniziative a favore della comunità locale, e non ( come attualmente previsto) anche direttamente ai residenti.

#### Capo VII Norme relative alle comunità montane

Il capo è composto da sei articoli ( unioni montane di comuni – soppressione delle comunità montane – nomina del commissario liquidatore e procedure di liquidazione – estinzione delle comunità montane – trasferimento di funzioni delle sopresse comunità montane – norme in materia di personale delle sopresse comunità montane ).

Il capo inizia dando la possibilità ai comuni appartenenti alle attuali comunità montane di richiedere alla Regione (all'unanimità o a maggioranza dei comuni interessati) di individuare l'ambito della comunità montana, o parte di esso, come ambito ottimale di gestione associata, al fine dell'istituzione dell'unione montana di comuni. In tale caso, estinta la comunità montana secondo le procedure descritte agli articoli successivi, l'unione di comuni succede nei rapporti attivi e passivi della comunità montana estinta, secondo una gradualità dettagliata nella disposizione normativa.

Gli articoli seguenti descrivono il procedimento di soppressione, liquidazione, ed estinzione delle attuali comunità montane, disciplinando le competenze del commissario liquidatore e delineando in modo analitico le procedure di liquidazione.

Il penultimo articolo del capo richiama in capo alla Regione l'onere di provvedere al monitoraggio ed al riordino delle funzioni esercitate dalle comunità montane, ed al conseguente conferimento delle stesse agli enti costituzionali nel rispetto del principio costituzionale di

sussidiarietà, oltre a coordinare le disposizioni contenute nei relativi provvedimenti amministrativi di settore con il nuovo assetto istituzionale.

L'ultimo articolo del capo in esame detta norme in materia di personale delle sopresse comunità montane, disciplinando un meccanismo di incentivazione finanziaria nei confronti di altri enti pubblici che provvedano al reclutamento, oltre ad introdurre due istituti quali la risoluzione anticipata e l'esonero. Tra i punti salienti dell'articolo richiamato è da sottolineare la deroga di tutti i processi di mobilità del personale delle sopresse comunità montane rispetto alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della L. 296/2006 e dell'articolo 76, comma 7, del DL 112/2008 convertito nella L. 133/2008.

#### Capo VIII Abrogazione di norme

Il capo prevede un articolo ( abrogazione di norme) che, in conseguenza delle innovazioni introdotte dal DDL, consente di iniziare un importante percorso di semplificazione normativa. Da sottolineare in tale caso la data di decorrenza posticipata con riferimento alle abrogazioni delle leggi sulla montagna all'entrata in vigore della normativa regionale per la valorizzazione, la tutela e lo sviluppo delle zone montane.

#### Capo IX Disposizioni finanziarie

Il capo è composto di un articolo ( disposizioni finanziarie) dove si descrivono i mezzi per far fronte agli oneri necessari per l'incentivazione alla gestione associata, alla fusione di comuni, nonché alle forme di incentivazione al reclutamento del personale delle sopresse comunità montane.

#### Capo X Dichiarazione d'urgenza

Il capo è composto da un articolo ( dichiarazione d'urgenza ) che dichiara la legge regionale urgente disciplinando la sua entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte. L'urgenza è giustificata dalla necessità di fornire quanto prima possibile, ai comuni piemontesi i limiti minimi demografici per la gestione associata obbligatoria, che altrimenti sono determinati con legge dello Stato in misura superiore a quelli stabiliti nel presente DDL.