

Comunicazione sulla proposta di legge regionale in materia di programma di riordino territoriale e di incentivazione alle forme associative di comuni

- 1 - Il quadro generale
- 2 - Le prime verifiche in sede regionale e con le Associazioni degli enti locali
- 3 - Il contenuto essenziale della proposta
- 4 - Analisi dei principali aspetti della proposta

1. Il quadro generale

Nel progetto sul miglioramento dell'efficienza del sistema amministrativo regionale e locale, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 152 del 12 febbraio 2001, e' indicato, tra l'altro, l'obiettivo di elaborare una specifica proposta di legge sull'incentivazione delle forme associate di esercizio delle funzioni e dei servizi dei comuni.

Una legislazione regionale che disciplini la materia dell'incentivazione dell'esercizio associato sovracomunale di funzioni e servizi, in particolare per i comuni di minori dimensioni demografiche, e', del resto, prevista dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Peraltro, la normativa statale prevede che l'incentivazione sia disciplinata nell'ambito di un programma di riordino territoriale. Si tratta di una incentivazione che si aggiunge a quella recentemente resa operativa dallo Stato, che finanzia, mediante contributi erariali, le unioni di comuni, le comunita' montane e le fusioni di comuni.

E' utile, inoltre, ricordare che il tema dell'esercizio associato di funzioni e servizi ricorre ampiamente nella legislazione della Regione Toscana, e almeno in una duplice direzione:

- la Regione Toscana ha gia' previsto la ripartizione del territorio regionale in ambiti territoriali (variamente definiti), stabilendo che alcune funzioni di programmazione, organizzazione e gestione delle funzioni e dei servizi devono essere esercitate in forma associata (ATO idrici, ATO rifiuti, zone socio sanitarie, ambiti SEL, ambiti provinciali e sub provinciali in materia di edilizia residenziale pubblica, comunita' montane, ecc.); in materia di servizi sociali e' gia' operante una legislazione regionale che prevede incentivi all'esercizio associato, per le funzioni e servizi che i comuni non sono tenuti necessariamente ad esercitare a livello sovracomunale;
- nel quadro della legislazione regionale di attuazione del decentramento amministrativo previsto dalla legge n. 59 del 1997 (cd. legge Bassanini), e' stato posto l'obiettivo di individuare livelli ottimali di esercizio delle funzioni in forma associata, il cui raggiungimento e' stato affidato ad un atto del Consiglio regionale, previa concertazione Regione - Associazioni degli enti locali. Si e' poi rinviata la disciplina degli incentivi a successivi atti della programmazione regionale.

Il quadro della disciplina regionale in vigore e', dunque, gia' sufficientemente articolato. Esso risulta, tuttavia, incompleto, principalmente per quanto riguarda la definizione dei livelli ottimali; per quest'ultimo aspetto, inoltre, la legislazione

regionale non solo non e' attuata, ma risulta ancora debole e priva delle indicazioni essenziali per operare le scelte fondamentali. Si tratta, infatti, di stabilire i criteri essenziali per l'esercizio associato di funzioni e servizi e di disporli in un quadro coerente e sufficientemente forte. La loro previsione in legge consentirebbe, infatti, di creare le condizioni per raggiungere un ulteriore risultato: definire i principi e le norme utili ai successivi consistenti conferimenti di funzioni regionali, derivanti dalla nuova disciplina costituzionale, in modo tale che vi sia la concreta possibilita' che ai conferimenti di funzioni ai comuni corrisponda un esercizio effettivo, ad un livello adeguato, efficiente, economico.

A questa prospettiva intende rispondere la proposta di legge elaborata dagli uffici regionali.

sommario

2 - Le prime verifiche in sede regionale e con le Associazioni degli enti locali

Il testo elaborato e' stato esaminato dal CTP in sede tecnica, messo a punto sulla base delle osservazioni e successivamente sottoposto ad un esame preliminare in un incontro con i presidenti dell'ANCI e dell'UNCEM (assente l'URPT) tenutosi presso la Presidenza il 3 aprile scorso.

Dall'incontro sono scaturite alcune osservazioni di carattere generale, peraltro largamente corrispondenti all'impostazione proposta. L'ANCI e l'UNCEM hanno tenuto a sottolineare, tra l'altro, il carattere volontario dell'esercizio associato, la necessita' di valorizzare le esperienze in corso, l'opportunita' di valutare situazioni particolari, la necessita' di non escludere dall'incentivazione i comuni di dimensioni maggiori. L'esito dell'incontro e' stato comunque positivo. E' stato concordato, su richiesta dell'ANCI e dell'UNCEM, un ulteriore approfondimento in sede tecnica, al fine di giungere ad una proposta di legge concordata con le Associazioni, da sottoporre poi alla sede concertativa formale. E' pertanto possibile che, a seguito di questo approfondimento, si possa definire una proposta largamente condivisa.

sommario

3 - Il contenuto essenziale della proposta

La proposta elaborata dagli uffici prevede:

- la definizione del programma di riordino territoriale;
- la distinzione tra ambiti territoriali e livelli ottimali, nel quadro dei quali realizzare l'esercizio associato di funzioni e servizi;
- la partecipazione diretta dei comuni alla formulazione delle proposte di definizione dei livelli ottimali;
- i criteri fondamentali per l'incentivazione dell'esercizio associato;
- la possibilita' di avviare la fase di incentivazione gia' nel 2001, limitatamente all'esercizio associato che preveda la partecipazione di comuni di minore dimensione demografica (sono stati così definiti i comuni con meno di 3.000

abitanti).

Si segnala che, nella impostazione seguita, il processo di riordino interessera' sicuramente 88 comuni di minore dimensione demografica e quasi tutti i 119 comuni della fascia da 3.000 a 10.000 abitanti; gli altri comuni potranno comunque essere interessati al progetto. L'operazione si presenta, perciò, di notevole dimensione. E tuttavia, essendo l'esperienza associativa già in corso sufficientemente ampia ed estesa sul territorio regionale, sussistono le condizioni perché l'operazione si concluda positivamente.

Il disegno perseguito e' fondato sulla volontarietà dei comuni; non si prevede, infatti, alcun potere sostitutivo della regione. Si e' ritenuto, invece, utile stabilire incentivi finanziari alle unioni, alle comunita' montane e alle forme associative convenzionali che realizzino una effettiva integrazione di uffici e risorse finanziarie e professionali e che siano coerenti con gli ambiti territoriali già operanti o con la nuova individuazione dei livelli ottimali. Con ciò, se non si impedisce ai comuni di associarsi in altro modo previsto dall'ordinamento, si premia l'esercizio associato che risulti più corrispondente all'ordinato svolgersi delle funzioni. Al tempo stesso, una volta che questo quadro sia stato definito con il programma di riordino territoriale, si prospettano disincentivi finanziari per i comuni che continuano ad operare in forma non associata, in relazione ai nuovi conferimenti di funzioni regionali. L'obiettivo e', pertanto, di prevedere un circolo virtuoso, fatto di partecipazione e di responsabilita'.

sommario

4 - Analisi dei principali aspetti della proposta

Più in dettaglio, la proposta di legge riguarda le seguenti principali questioni. La proposta individua uno strumento di programmazione per il riordino territoriale, nel quadro del quale effettuare l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali.

4.1. Essa opera, inoltre, una distinzione concettuale tra ambiti territoriali e livelli ottimali. Conformemente alla legislazione regionale vigente, infatti, gli ambiti territoriali (comunque denominati, come ad esempio gli ambiti territoriali ottimali in materia di risorse idriche e rifiuti, o le zone e i distretti in materia di servizi sociali e socio sanitari, ecc.) sono circoscrizioni sovracomunali nelle quali la legislazione medesima prevede determinate modalita' di esercizio in forma associata di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, in relazione alle caratteristiche (geografiche, fisiche, sociali, economiche) del territorio e alle funzioni e ai servizi da esercitare. In questi casi, in sostanza, vengono in rilievo non tanto le condizioni organizzative minime per aversi un esercizio sufficientemente economico di funzioni e servizi, quanto l'opportunita' o la necessita' di ricondurre ad un'area più vasta l'esercizio di alcune funzioni e di alcuni servizi, proprio per la loro particolare complessita' e rilevanza di area. Al contrario, i livelli ottimali attengono alle funzioni e ai servizi che restano di competenza comunale, ma che richiedono livelli demografici e organizzativi minimi perché l'esercizio delle funzioni e dei servizi incontri una significativa domanda della comunita' e sia, dunque, sufficientemente economico. L'Istituto regionale per la programmazione economica ha individuato, in una recente

ricerca, detto livello minimo al di sopra della soglia dei 10.000 abitanti.

E' utile precisare che la distinzione suddetta non attiene alla obbligatorietà o meno dell'esercizio associato, e sicuramente non nel senso che l'obbligatorietà e' riferita al livello ottimale.

4.2. Il programma effettuerà la ricognizione degli ambiti territoriali previsti dalla legislazione regionale. In secondo luogo, il programma individuerà, se del caso, gli ulteriori ambiti e le modalità di esercizio in forma associata di compiti di programmazione, organizzazione o gestione dei servizi: si tratterebbe, dunque, della possibilità di aggiungere a quelli esistenti altri ambiti territoriali. Il programma individuerà, poi, i livelli ottimali, previsione che completa effettivamente il quadro del riordino territoriale, poiché, come si è detto, nella legislazione regionale detti livelli ottimali (nel senso indicato dalla proposta di legge) non sono stabiliti.

4.3 La proposta individua il procedimento per la formazione e l'adozione del programma di riordino territoriale e per il suo aggiornamento. Il procedimento si basa sulla partecipazione dei comuni interessati, che potranno formulare proposte sugli ambiti territoriali (ulteriori rispetto a quelli previsti dalla vigente legislazione regionale) e, soprattutto, sui livelli ottimali. E' richiesto ai comuni di corredare le proposte, oltre che dell'indicazione delle funzioni e dei servizi esercitati o in progetto di essere esercitati in forma associata e delle indicazioni sulle forme associative prescelte per il livello ottimale, della valutazione dei risultati già conseguiti e di quelli attesi, nonché dell'economicità, adeguatezza ed efficacia dell'esercizio associato. Si tratta di un aspetto molto rilevante, al fine di poter effettuare le scelte finali della regione e di monitorare i risultati conseguiti.

Il procedimento prevede una iniziale proposta dei comuni interessati e l'eventuale intervento della provincia nel caso in cui non pervengano le proposte dei comuni. Segue la predisposizione da parte della Giunta regionale dello schema preliminare di programma di riordino (evidentemente comprensivo della definizione della misura, delle condizioni e dei requisiti per la concessione dei contributi per l'incentivazione), e la concertazione a livello regionale. Lo schema preliminare così elaborato e' poi proposto all'attenzione dei comuni e delle province, che possono far pervenire le loro osservazioni. Il procedimento si conclude con l'elaborazione definitiva della proposta di programma, a cui provvede la Giunta dopo aver esaminato le osservazioni dei comuni e delle province nella sede concertativa, e con l'esame e l'approvazione del programma da parte del Consiglio regionale.

4.4 Circa i criteri per l'individuazione del livello ottimale, poiché questo attiene prevalentemente alle capacità organizzative dei comuni, e' ammessa la possibilità di deroghe (presumibilmente per livelli demografici tra i 3.000 e i 10.000 abitanti) qualora i comuni interessati siano in grado di dimostrare una capacità organizzativa adeguata .

4.5 La proposta di legge precisa che per comuni di minori dimensioni demografiche devono intendersi i comuni con meno di 3.000 abitanti. Detta previsione e' rilevante al fine di consentire l'operatività del sistema di incentivi nel periodo transitorio.

4.6 Quanto alla erogazione dei contributi, vengono previste le condizioni e i requisiti per l'incentivazione delle forme associate di esercizio di funzioni e servizi,

elencando i criteri generali a cui il programma territoriale dovrà attenersi. Seppure non esclusivi, detti criteri consentono di delineare il nucleo essenziale del sistema di incentivazione, volto a promuovere il processo associativo in un quadro di coerenze istituzionali. Per questa ragione, si individuano le forme associative che, per intensità dell'integrazione, sono da privilegiare nell'incentivazione, escludendone alcune. Si ricorda che vale il principio per il quale l'incentivazione è destinata ad operare solo tra i comuni che si associano nell'ambito territoriale o al livello ottimale.

Per le fusioni e le incorporazioni non si prevedono ulteriori limitazioni all'incentivazione.

Per le unioni di comuni, si stabiliscono alcuni criteri di massima: esercizio di una pluralità di funzioni (condizione necessaria e ineludibile, il cui contenuto puntuale potrà essere stabilito in sede di programma di riordino, potendosi in quella sede precisare le funzioni minime da esercitarsi da parte dell'unione per poter accedere ai contributi finanziari); presenza dei comuni dell'unione nel territorio provinciale (secondo una linea di tendenza seguita per quanto possibile negli ambiti previsti dalla legislazione regionale); possibilità di attivare l'unione all'interno di una comunità montana a condizione che l'unione non assuma caratteristiche alternative alla comunità montana, esautorandone la funzione associativa che le è propria.

Per i comuni che intendono associarsi mediante convenzione, è previsto che l'incentivazione operi solo in presenza di un significativo grado di integrazione, derivante dalla costituzione di uffici comuni o dalla delega di funzioni ad un comune.

Sono invece escluse dall'incentivazione le forme obbligatorie di associazione (consorzi obbligatori) nonché l'esercizio associato di servizi svolto in forma economica e imprenditoriale.

4.7 La proposta stabilisce i criteri relativi alla tipologia, alla misura e alla durata dei contributi. I contributi sono di due tipi: forfetario e annuale. Il primo è posto in relazione all'inizio effettivo dell'esercizio associato, e si esaurisce in questo. Il secondo, di durata non superiore a 5 anni, è posto in relazione a tre indicatori: rilevanza e tipologia delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata; densità demografica; numerosità dei comuni coinvolti. Il programma di riordino potrà, tuttavia, aggiungerne altri, in relazione, ad esempio, ad un numero minimo di funzioni e servizi da esercitare in forma associata, o agli ulteriori obiettivi che di volta in volta si intende perseguire. Quanto alla misura dei contributi, le disposizioni in esame stabiliscono alcuni criteri generali, come il favor verso le fusioni e le incorporazioni e il maggiore incentivo alle unioni (in armonia con quanto previsto dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali); quest'ultimo, tuttavia, è destinato ad operare solo per la parte forfetaria, mentre per i contributi annuali è prevista l'uniformità di trattamento tra unioni e uffici comuni/delega.

Quanto alla possibile integrazione delle (ulteriori) condizioni e dei requisiti in sede di adozione del programma di riordino, questa potrà avvenire, ad esempio, per stabilire eventuali relazioni (e priorità) tra esercizio al livello ottimale o nell'ambito territoriale, ovvero per approfondire temi come l'esercizio associato tra comuni compresi o meno in una comunità montana, ecc. Si prevede che in sede di programma di riordino sono stabiliti la misura, le condizioni e i requisiti per la concessione di contributi finanziari all'effettivo esercizio associato delle funzioni e dei servizi e, nello stesso contesto, precisa che i contributi finanziari sono destinati ai comuni compresi nell'ambito territoriale o nel livello ottimale,

nonche' ai comuni istituiti per fusione o derivanti da incorporazione. L'intenzione e' dunque quella di destinare le risorse all'incentivazione dell'associazionismo che avviene all'interno degli ambiti territoriali (per l'esercizio delle funzioni comunali attinenti a quell'ambito) o all'interno del livello ottimale. Ciò al fine evidente di promuovere l'ordinato esercizio associato delle funzioni, evitando di premiare l'associazionismo che non assume alcuna coerenza rispetto al disegno istituzionale della vigente legislazione regionale e delle previsioni del programma di riordino.

4.8 E' prevista una disciplina transitoria di incentivazione fino al momento dell'adozione del programma di riordino territoriale. Gli incentivi finanziari all'esercizio associato opereranno in favore delle forme associative che comprendano comuni di minore dimensione demografica, e a condizione che sia già pervenuta la proposta di individuazione del livello ottimale che li comprende. In assenza del programma di riordino, sarà la Giunta regionale a definire i criteri per la concessione dei contributi.

[sommario](#)
