

Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne

Documento di lavoro: versione 24 luglio 2014

1. Tipologia e natura del pre-requisito associativo

La bozza di Accordo di Partenariato trasmesso alla CE il 22 aprile 2014¹ per contrastare e invertire il fenomeno dello spopolamento nei Comuni classificati come “aree interne” prevede che i Comuni “costituiscono l’unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui, sistemi locali intercomunali, sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d’area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”.

Con questa formulazione si coglie una vera e propria “condizionalità” che è necessario soddisfare per partecipare alla strategia.

Il Comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall’ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano “funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati”².

La gestione in forma associata di funzioni (fondamentali) e di servizi è assunta dunque quale pre-requisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l’esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l’erogazione di suddetti servizi (ambiti ottimali) nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Essa è anche sintomo dell’esistenza di quella maggiore capacità di progettazione e attuazione di un’azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla strategia nazionale per le “aree interne”.³

¹ Il documento è scaricabile sul sito www.dps.gov.it, pagg.322 e ss

² Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 327

³ L’accordo precisa ulteriormente che “il prevalere nelle aree interne dei Comuni di piccole dimensioni implica che un’organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l’organizzazione dei servizi sul territorio”. (Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328)

Secondo l'Accordo di Partenariato, i comuni che parteciperanno alla strategia nazionale aree interne "dovranno provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi".

2. Verifica del pre-requisito istituzionale

La verifica in sede istruttoria del suddetto pre-requisito della gestione associata di funzione e servizi è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree-progetto alla strategia⁴ e quindi alla sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro che dà attuazione alla strategia medesima.

Il pre-requisito istituzione della gestione associata non è soddisfatto dall'esistenza di aggregazioni temporanee costruite "su e per progetti\programmi di sviluppo", tipica di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi nel nostro Paese, almeno a partire dalla stagione della "programmazione negoziata" (patti territoriali, contratti d'area) e comprensive delle formule "utilizzate" dalla politica di coesione comunitaria (PIT, PISU, PIST, GAL, ecc.).

E' invece necessario realizzare aggregazione permanenti costruite su un disegno di *gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali*. Solo in questo secondo caso è possibile verificare l'esistenza del pre-requisito necessario per promuovere e attuare progetti\programmi di intervento a finalità di sviluppo territoriale, così come definiti nella strategia nazionale per le "aree interne".

Quali sono i livelli di aggregazione che soddisfano il requisito?

Il quadro ordinamentale è così riassumibile: l'art. 14 del DL 78\2010 convertito in Legge 122\2010 fissa per la prima volta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con meno di 5.000 abitanti da realizzarsi esclusivamente nelle forme della Convenzione o, in alternativa, della Unione⁵. Naturalmente, a maggior ragione, nei casi di Fusione l'obbligo è da considerare senz'altro adempiuto⁶.

Dopo ulteriori modifiche⁷, l'art. 19 del DL 96\2012 convertito in Legge 135\2012 da ultimo conferma l'obbligo di gestione associata; prescrive un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo; statuisce che il limite per i Comuni montani o appartenuti a Comunità montane (nel

⁴ Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328

⁵ Il D.Lgs. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) disciplinava la materia prevedendo ulteriori forme di gestione associata, quali il Consorzio e l'Accordo di Programma. L'Unione è un nuovo ente locale che si sostituisce nelle funzioni e nei servizi ai Comuni che vi partecipano.

⁶ Nel caso in cui l'area-progetto sia costituita esclusivamente da Comuni che abbiano l'obbligo legale della gestione associata, è consigliabile procedere attraverso un approccio comparato di analisi di bilancio fra i Comuni interessati, applicando la metodologia dei costi standard per la definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni e servizi da associare. L'esercizio è particolarmente indicato per catturare possibili economie di scala o di aggregazione, soprattutto con riguardo all'esercizio delle funzioni di amministrazione generale, gestione e controllo, dell'ufficio tecnico, dello stato civile, servizio anagrafe e statistico nonché della polizia municipale.

⁷ Vedi art. 20 DL 98/2011 convertito in Legge 111/2011 e art.16 DL 138/2011 convertito in Legge 148/2011



frattempo soppresse o trasformate in unioni montane della legislazione regionale) sia ridotto ai 3.000 ab.; definisce l'elenco delle funzioni fondamentali. Per i Comuni con meno di 1.000 abitanti viene disciplinata una forma speciale di Unione.

Alla legislazione regionale è lasciato l'onere di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della realtà territoriale a livello regionale.

Le funzioni fondamentali dei Comuni, definite dall'art.19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in Legge 135\2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, sono le seguenti:

- 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) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'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, quarto comma, della 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 e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
- m) l'obbligo associativo riguarda tutte le funzioni esclusa quella indicata dalle lettera l).

Per quanto riguarda il crono programma degli adempimenti, l'art. 14 del DL 78/2010 28 prevede al comma 28 che "I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)".



Inoltre al comma 31-ter fissa precise scadenze in merito all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali e, in particolare:

- il 1° gennaio 2013 per l'obbligo di esercizio associato di almeno 3 funzioni;
- il 30 giugno 2014 per l'obbligo di esercizio associato di ulteriori 3 funzioni;
- il 31 dicembre 2014 per l'obbligo di esercizio associato delle restanti funzioni fondamentali⁸.

Per i Comuni interessati dalla disciplina del succitato art.14 in materia di gestione associata, il pre-requisito istituzionale coincide con l'assolvimento dell'obbligo di legge.

Per gli altri Comuni (non interessati dalla normativa in materia di gestione associata obbligatoria) ma facenti parte dell'area-progetto, il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il pre-requisito istituzionale è la gestione associata, a mezzo **Convenzione** definita ai sensi dell'art.30 della D.Lgs 267\2000 (TUEL), di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135\2012, diverse da quelle indicate dalle lettere f) [organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi] ed g) [progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione] del medesimo articolo.

Il criterio tiene conto di eventuali limiti e vincoli demografici imposti dalla legislazione regionale.

Le convenzioni dovranno stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti e disciplinare rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie.

Le Convenzioni non devono avere durata inferiore ai tre anni.

Le Convenzioni devono prevedere la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo ovvero, in subordine, la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti partecipanti.

Le Convenzioni devono essere già stipulate al momento della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro, mentre deve esistere un impegno (es indice di associazionismo interessante,

⁸ Il comma 121 della legge Delrio (n. 56/2014) ha previsto inoltre che: "Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale".

La disciplina di cui ai commi da 104 a 141 dell'art. 1 della stessa L. n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), ha inciso poi ulteriormente sul quadro ordinamentale di riferimento in materia di unione di comuni e gestione associata di funzioni.



dichiarazione formale d'intenti) al momento dell'inserimento delle aree-progetto nei Programmi Operativi.

La gestione associata a mezzo Convenzione di due delle funzioni indicate sopra, fatto salvo l'assolvimento dell'obbligo di legge da parte dei Comuni interessati, deve riguardare almeno il 60/70 per cento dei Comuni appartenente all'area-progetto selezionata.

Nel caso la gestione associata delle funzioni fondamentali fra i Comuni dell'area-progetto sia assicurata dall'esistenza di una pluralità di convenzioni sottoscritte a geometria variabile fra i diversi enti e con distinti atti, il requisito sarà soddisfatto se tale numerosità si riduce ad un numero minimo ovvero se il numero di convenzioni sottoscritte fra ciascuno dei Comuni sia ridotto ad una sola convenzione che coinvolga tutti.

E' opportuno che sia minimizzato il numero delle convenzioni a cui ogni singolo Comuni aderisce. Mentre sono evidentemente ammissibili, se motivate, anche convenzioni che includono Comuni esterni all'area.

I quesiti a cui rispondere

Quale impegno giuridicamente vincolante devono prendere i Comuni dell'area-progetto se il requisito non è pienamente soddisfatto al momento della predisposizione dell'inserimento delle Aree nel Programma?

Quale impegno giuridicamente vincolante devono prendere i Comuni dell'area-progetto se il requisito non è pienamente soddisfatto al momento della predisposizione (o sottoscrizione?) dell'Accordo di Programma Quadro?

[La risposta ai quesiti è rilevante anche con riguardo al fatto che i tempi necessari ai Comuni per soddisfare il requisito possono non coincidere con la tempistica di preparazione dell'APQ.]

Criterio per la verifica di esistenza del pre-requisito associativo

I Comuni candidati ad essere oggetto del Progetto Prototipo, se associati in Unione di Comuni o Montane, secondo la legislazione regionale, soddisfano il pre-requisito istituzionale e sono ammessi alla procedura di sottoscrizione dell'APQ di attuazione.

Ai fini dell'istruttoria da realizzare per la selezione delle aree progetto da inserire nei Programmi Operativi Regionali, sarà necessario valutare, anche attraverso l'esame dell'esperienze pregresse di lavoro in comune, la propensione dei Comuni interessati alla gestione associata delle funzioni fondamentali.

Per le aree-progetto che si candidando ad essere designate come Aree-Progetto Prototipo del POR, inoltre, sarà necessario verificare l'intenzione dei Comuni a procedere sulla strada



dell'associazionismo di funzioni, attraverso la sottoscrizione di apposita Dichiarazione di Intenti che specifichi le funzioni ordinarie che si intendono associare nonché i tempi di attivazione della gestione associata.

Se al momento dell'avvio di avvio della procedura di sottoscrizione dell'APQ, i Comuni interessati non abbiano ancora soddisfatto il pre-requisito istituzionale almeno attraverso la sottoscrizione di una o più Convenzioni di servizi, i rispettivi Sindaci dovranno impegnarsi ad assumere una delibera di Consiglio in cui sia chiaramente indicata la tempistica di perfezionamento delle Convenzioni in questione, accertando che suddetta tempistica sia coerente con il rispetto dei tempi per la sottoscrizione dell'APQ.

Se al momento della sottoscrizione dell'APQ, la maggioranza dei Comuni interessati non saranno in grado di esibire le Convenzioni, l'area-progetto di cui fanno parte perde il requisito di ammissibilità alla strategia.

In via generale, per la verifica di esistenza del prerequisito istituzionale, se ritenuto necessario, è preferibile associare all'esibizione della documentazione di convenzionamento, la dimostrazione da parte degli enti interessati di aver svolto (o di svolgere) in concreto la gestione di funzioni fondamentali e servizi locali in forma associata.

Nella procedura subentreranno le altre aree identificate nei relativi POR.

