

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

Documento di lavoro: versione aggiornata del 1 giugno 2017

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 costituiscano *“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 nazionale aree interne (SNAI).

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, nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali.

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”*.

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

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

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

2. Da pre-requisito istituzionale ad assetto istituzionale permanente

La verifica in sede istruttoria del pre-requisito associativo è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree-progetto alla strategia⁴.

Solo dopo la dichiarazione di ammissibilità, il Sindaco referente dell'area-progetto avvia il percorso dettato dal metodo SNAI che, partendo dalla definizione dei risultati attesi, articola - attraverso la filiera cognitiva- il complesso delle azioni/interventi a cui dare attuazione con la sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro.

La "gestione associata" di funzioni e servizi comunali, valutata durante la fase istruttoria quale pre-requisito di ammissibilità dell'area alla strategia, in questa fase muta natura e, da condizione (ovvero elemento che manifesta la capacità del territorio ad associarsi e ad avere un forte soggetto leader), diventa elemento fattore di progettazione e costituzione di nuovi assetti istituzionali permanenti del territorio, in coerenza con gli sviluppi del processo di maturazione del documento di Strategia.

Con questa evoluzione, la gestione associata comunale non assume la forma di aggregazione temporanea costruita "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", quali patti territoriali, contratti d'area, ecc. e comprensive delle formule "utilizzate" dalla politica di coesione comunitaria, quali PIT, PISU, PIST, GAL, ecc.), ma diventa concreto disegno di *gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali* che si va articolando in coerenza con i bisogni dichiarati e in funzione strumentale per realizzare migliori condizioni di vita dei cittadini dell'area su cui insiste.

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

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)

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



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, da ultimo, l'art. 19 del DL 96/2012, convertito in Legge 135/2012 conferma l'obbligo di gestione associata, prescrive un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo, statuisce il limite per i Comuni montani o appartenuti a Comunità montane (nel frattempo soppresse o trasformate in unioni montane della legislazione regionale) sia ridotto ai 3.000 ab. e infine 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 tuttavia lasciato l'onere di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della realtà territoriale a livello regionale, come nel caso degli ATO e dei COI, non sempre peraltro coerenti al sistema di perimetrazione utilizzato dalla Strategia Nazionale.

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;

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



- 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 lettere l).

Per quanto riguarda il crono programma degli adempimenti, l'art. 14 del DL 78/2010 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.

Attualmente il termine per la gestione obbligatoria è **sospeso** fino al 31 dicembre 2017

Per i Comuni interessati dalla disciplina del succitato art.14 in materia di gestione associata, il 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 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

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.



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.

Nei casi in cui, - in corso d'istruttoria per la definizione della strategia⁹ -, emerga che i Comuni dell'area interessata non realizzino *livelli soddisfacenti di qualità* dei **servizi sociali** attraverso la gestione degli ambiti territoriali previsti dalla legislazione nazionale e regionale, il Comitato tecnico aree interne – su richiesta dei Comuni dell'area - ai fini dell'assolvimento del requisito associativo –ed in deroga a quanto stabilito - può assumere che il potenziamento della gestione associata di tali servizi concorra a realizzare il livello minimo di associazione richiesto da SNAI. Pertanto i servizi sociali potranno concorrere ad integrare il livello minimo richiesto di funzioni o servizi (almeno due) da gestire in forma associata.

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

Le Convenzioni non dovranno avere durata inferiore ai tre anni.

Le Convenzioni dovranno prevedere la costituzione di uffici comuni nonché di un ufficio di coordinamento a supporto del sindaco referente e dell'Assemblea dei sindaci che si occupi delle funzioni ordinarie e della verifica del mantenimento del requisito associazionistico.

Tali uffici opereranno 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 ed i correlati atti deliberativi di approvazione dei Consigli comunali, dovranno essere assunti al momento della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro, mentre deve esistere un impegno (es indice di associazionismo interessante, 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, dovrà 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 il numero di convenzioni sottoscritte fra ciascuno dei Comuni sia ridotto ad una sola convenzione che coinvolga tutti i Comuni ovvero se

⁹ http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_AI_18_11.pdf



la pluralità di convenzioni rilevate si riduce ad un numero minimo che consenta di intravedere il disegno di costruzione di un sistema intercomunale permanente.

E' opportuno che sia minimo il numero delle convenzioni a cui ogni singolo Comuni aderisce.

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 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 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'Accordo di programma quadro (APQ)]

Criterio per la verifica di esistenza del pre-requisito associativo

I Comuni candidati ad appartenere all'area-progetto, se associati in Unione di Comuni o Montane, secondo la legislazione regionale, soddisfano il pre-requisito istituzionale e sono ammessi alla selezione per la SNAI .

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 stesse aree-progetto sarà necessario verificare l'intenzione dei Comuni a impegnarsi nel processo dell'associazionismo di funzioni e/o servizi, 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.

Qualora i Comuni interessati non abbiano ancora soddisfatto il requisito istituzionale, almeno attraverso la sottoscrizione di una o più Convenzioni di servizi, al momento di avvio della fase di formalizzazione dell'APQ, i rispettivi Sindaci dovranno assumere una delibera di Consiglio in cui sia chiaramente indicata la tempistica di perfezionamento delle Convenzioni in questione, accertando che le scadenze previste siano allineate ai tempi di sottoscrizione dell'APQ.



L'accertamento dell'esistenza del requisito istituzionale è effettuato attraverso verifica documentale delle relative convenzioni.

Se ritenuto necessario, l'accertamento può essere effettuato anche attraverso la dimostrazione, da parte degli enti interessati, di svolgere in concreto la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali e dei servizi pubblici locali dichiarati in associazione.

Se al momento della sottoscrizione dell'APQ, la maggioranza dei Comuni interessati non sarà in grado di documentare l'esistenza delle convenzioni, l'area-progetto di cui fanno parte perderà la condizione di ammissibilità alla strategia.

Nella procedura subentreranno le altre aree identificate nei relativi POR o negli atti deliberativi regionali concernenti la selezione delle aree intervento.