

Deliberazione della Giunta Regionale 30 luglio 2021, n. 54-3665

Legge 56/2014. Legge regionale 11/2012. Legge regionale 14/2019. Nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione e approvazione dei criteri per il rilascio della deroga. Revoca della D.G.R. 8-1141 del 9/3/2015. Integrazione alla D.G.R. 5-3489 del 20.06.2016 di individuazione dei termini dei procedimenti.

A relazione del Vicepresidente Carosso:

Premesso che:

la normativa statale, a partire dall'articolo 14, comma 28, del decreto legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010 e s.m.i., ha dettato regole cogenti in tema di associazionismo obbligatorio per i comuni fino ai 5000 abitanti;

la legge 7 aprile 2014, n.56: "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ha ulteriormente "dettagliato" l'impianto giuridico riguardante la normativa sull'associazionismo obbligatorio per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ribadendo l'applicazione di criteri predefiniti e cogenti ed, in particolare all'articolo 1, comma 107, ha sostituito il comma 31 dell'articolo 14 del decreto legge 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, prevedendo che:

"Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite";

la legge regionale 28 settembre 2012 n.11 "Disposizioni organiche in materia di enti locali" rappresenta la risposta regionale in materia di associazionismo obbligatorio per i piccoli comuni, nonché l'occasione per porre le basi per la realizzazione di un processo di riordino degli enti locali;

la legge regionale 5 aprile 2019 n 14 "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna" tratta in parte il tema dell'associazionismo prevedendo disposizioni integrative per le Unioni montane di comuni;

in attuazione della normativa di cui sopra si è sviluppato sul territorio un complesso processo aggregativo rispetto al quale la Regione ha recentemente attuato uno dei passaggi fondamentali attraverso l'adozione dei primi 10 stralci della Carta delle forme associative ed il conseguente riconoscimento di un consistente numero di Unioni di comuni e di Unioni montane.

Premesso, inoltre, che:

a fronte di questo primo consolidato quadro delle forme associative esistente sul territorio regionale e a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" in particolare dall'articolo 1, comma 107 sopra richiamato, con D.G.R. n. 8-1141 del 9 marzo 2015 sono stati approvati i nuovi criteri per la concessione delle deroghe ai requisiti di aggregazione, alla luce dell'articolo 1, comma 107 della L.R. 56/2014 citato che consente di individuare nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione e relativi criteri, più consoni all'avanzato livello raggiunto dall'associazionismo piemontese.

Dato atto che, come esiti istruttori della Direzione della Giunta regionale, Settore Rapporti con le Autonomie locali, Elezioni e Referendum, Espropri-Usi civici:

risulta la necessità di rimodulare i criteri definiti dalla D.G.R. n. 8-1141 del 9 marzo 2015, motivata dalle criticità emerse nel corso di quasi un decennio di gestione associata obbligatoria caratterizzate dalla difficoltà di alcuni comuni nell'ottemperare all'obbligo di gestione associata, prevedendo, a tal fine:

l'individuazione di un obiettivo dimensionale minimo della forma associativa, attraverso il riconoscimento di nuove fattispecie di deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali;

che sia definito, al fine di agevolare e consentire la gestione associata da parte di unioni che non raggiungono la soglia demografica minima e/o non contemplano il numero minimo di tre comuni quando previsto, un percorso specifico di progressivo adeguamento e accompagnamento alla dimensione numerica e demografica conforme alla normativa, che contempla il riconoscimento della deroga al ricorrere di determinate condizioni e sulla base di determinati criteri;

che tale deroga, pertanto, consenta all'unione di comuni di ottenere o mantenere l'iscrizione nella Carta delle F.A, pur essendo la stessa sottodimensionata da un punto di vista demografico e di numero di comuni aderenti, ma non sottodimensionata da un punto di vista funzionale, avendo la stessa raggiunto o essendo protesa a raggiungere adeguati livelli di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi, nell'arco temporale di validità della deroga;

il raggiungimento di un adeguato livello di servizi alla popolazione e/o il conseguimento di risparmi di spesa che le norme presuppongono come finalità della gestione associata, devono coniugarsi con quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la dimensione della forma associativa risulti sottodimensionata e quindi non conforme alla dimensione ottimale che la legge prevede in modo rigido e generalizzato. (argomentazioni a contrariis tratte dalla sentenza della Corte Cost 33/2019);

sono state individuate le singole fattispecie e i relativi criteri che devono essere tenuti in considerazione in sede istruttoria regionale, al fine del rilascio della deroga ad uno o ad entrambi i requisiti legali per la gestione associata, ossia il livello demografico e il numero minimo di comuni necessario alla costituzione di nuove Unioni montane;

le fattispecie da valutare sono sintetizzate come segue:

a) la proposta associativa non raggiunge il limite minimo demografico previsto dalle leggi regionali in materia di gestione associata (l.r. 11/2012; l.r. 14/2019) ossia 3000 abitanti per le aggregazioni montane e di collina, 5000 abitanti per le aggregazioni di pianura;

b) la proposta associativa di comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane non contempla il numero minimo di tre comuni, nel caso di costituzione di nuove Unioni montane, in difformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 117 della L. 56/2014;

c) la sussistenza del requisito demografico della forma associativa già inserita nella Carta delle Forme Associate viene meno per calo demografico e supera la percentuale di tolleranza, individuata nel 10% rispetto al limite minimo demografico;

sulla base delle risultanze che hanno condotto alla sintesi di tali fattispecie è possibile ritenere meritevole di riconoscimento, attraverso il rilascio della deroga, quella dimensione che coniuga il

livello demografico e/o il numero dei comuni previsti dalla L.R. 11/2012 e dalla L. 56/2014 con l'adeguatezza funzionale della forma associativa;

alla luce di quanto esposto ed argomentato, costituiscono criteri di valutazione della sussistenza di particolari condizioni territoriali relativamente alla fattispecie di cui al precedente punto b), i seguenti parametri di giudizio singolarmente e/o cumulativamente considerati in relazione alle fattispecie di cui sopra:

- riscontro della non esistenza di comuni confinanti parimenti obbligati;
- riscontro dell'esistenza di comuni confinanti parimenti obbligati e/o non obbligati ma non disponibili ad associarsi;
- riscontro dell'esistenza di un solo comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in situazione di prossimità;

il rilascio delle deroghe è possibile per le sole fattispecie sopra richiamate ed è sottoposto alle seguenti specifiche disposizioni che ne sottolineano il carattere di eccezionalità:

- ogni richiesta di deroga ai requisiti minimi di aggregazione deve essere accompagnata da studi di fattibilità mirati a dimostrare concretamente il progetto aggregativi che si sta proponendo, al fine di testimoniare la reale efficacia;
- è richiesto il conferimento, da parte di tutti i comuni componenti, di almeno 4 funzioni fondamentali;

in termini di efficacia temporale del provvedimento di deroga e di conseguente verifica dei risultati attesi, si intende porre le seguenti condizioni:

- la deroga ha carattere temporaneo (3 anni) ed è finalizzata al raggiungimento dell'ambito ottimale; al termine del triennio la forma associativa è sottoposta a nuovo giudizio per la verifica del permanere delle condizioni che hanno legittimato il riconoscimento iniziale e del conseguimento di livelli più adeguati nell'erogazione dei servizi;
- verifica dei risultati attesi: trascorso il triennio la forma associativa dovrà produrre la documentazione volta a dimostrare i risultati attesi in termini di maggior efficienza ed efficacia, sulla base del confronto tra dati/valori iniziali e finali della gestione che tengono conto degli studi di fattibilità proposti all'atto del rilascio della deroga.

Dato atto che è stato predisposto dalla Direzione della Giunta regionale, Settore Rapporti con le Autonomie locali, Elezioni e Referendum, Espropri-Usi civici, a conclusione di tutto quanto finora rappresentato, un documento tecnico (all. A) che riporta le nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione ed i nuovi criteri per il rilascio della deroga.

Acquisito, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 34/1998, il parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, rilasciato nella seduta del 27/7/2021;

vista la L.R. 28 settembre 2012, n.11 e s.m.i.;

vista la L.R. 5 aprile 2019, n.14;

vista la L.R. 28 luglio 2008, n. 23 e s.m.i.;

vista la D.G.R. 5-3489 del 20.06.2016 "L. 241/90 art. 2 e L.R. 14/2014, n. 14 Individuazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi della Direzione Affari Istituzionali ed Avvocatura e conseguente revoca delle D.G.R. n. 2-416 del 2.08.2010 e D.G.R. n. 36-572 del 6.09.2010. Art. 35 D.lgs.33/2013".

Dato atto che il presente provvedimento non comporta oneri per il bilancio regionale.

Attestata la regolarità amministrativa del presente provvedimento ai sensi della DGR n. 1-4046 del 17/10/2016, come modificata dalla D.G.R. 1-3361 del 14 giugno 2021.

Tutto ciò premesso;

la Giunta regionale, a voti unanimi, espressi nelle forme di legge,

delibera

- di approvare, ai sensi degli articoli 7, comma 4, e 8, comma 4, della legge regionale 11/2012 e con contestuale revoca della D.G.R. 8-1141 del 9 marzo 2015, le nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione ed i nuovi criteri per il rilascio della deroga di cui all'allegato A alla presente deliberazione, quale parte integrante e sostanziale;
- di demandare alla Direzione della Giunta regionale, Settore Rapporti con le Autonomie locali, Elezioni e Referendum, Espropri-Usi civici l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'attuazione della presente deliberazione;
- di stabilire che, ad integrazione alla D.G.R. 5-3489 del 20.06.2016 di individuazione dei termini dei procedimenti, il provvedimento di valutazione delle richieste di deroga dovrà concludersi entro e non oltre 90 giorni dal ricevimento della relativa istanza;
- di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri per il bilancio regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. 12/10/2010, n. 22, nonché ai sensi dell'articolo 12 del D.Lgs. n. 33/2013 nel sito istituzionale dell'Ente, nella sezione Amministrazione Trasparente.

(omissis)

Allegato

Legge 56/2014. Legge regionale 11/2012. Legge regionale 14/2019. Nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione e approvazione dei criteri per il rilascio della deroga

1. PREMESSE

La normativa statale, a partire dall'articolo 14, comma 28, del decreto legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010 e s.m.i., ha dettato regole cogenti in tema di associazionismo obbligatorio per i comuni fino ai 5000 abitanti.

La legge 7 aprile 2014, n.56: "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ha ulteriormente "dettagliato" l'impianto giuridico riguardante la normativa sull'associazionismo obbligatorio per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ribadendo l'applicazione di criteri predefiniti e cogenti ed, in particolare all'articolo 1, comma 107, ha sostituito il comma 31 dell'articolo 14 del decreto legge 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, prevedendo che:

"Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite".

La legge regionale 28 settembre 2012 n.11 "Disposizioni organiche in materia di enti locali" rappresenta la risposta regionale in materia di associazionismo obbligatorio per i piccoli comuni, nonché l'occasione per porre le basi per la realizzazione di un processo di riordino degli enti locali.

La legge regionale 5 aprile 2019 n. 14 "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna" tratta in parte il tema dell'associazionismo prevedendo disposizioni integrative per le unioni montane di comuni.

Con DGR n. 8-1141 del 9 marzo 2015 sono stati approvati i nuovi criteri per la concessione delle deroghe ai requisiti di aggregazione, alla luce dell'articolo 1, comma 107 della LR 56/2014 citato che consente di individuare nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione e relativi criteri, più consoni all'avanzato livello raggiunto dall'associazionismo piemontese.

Il presente documento disciplina le nuove fattispecie di deroga ai requisiti di aggregazione e approvazione dei criteri per la concessione della deroga, fermo restando che il regime delle deroghe continua ad avere comunque carattere di eccezionalità e temporaneità (3 anni) e deve essere ispirato alla ratio di ricercare, nel tempo, il raggiungimento del livello ottimale conforme ai requisiti di legge.

2. CRITERI DI DEROGA

I criteri costituenti il presupposto per il rilascio delle deroghe sono i seguenti:

a) la deroga è richiesta quando la proposta associativa prevede un limite minimo demografico inferiore a quello previsto dalle leggi regionali in materia di gestione associata (l.r. 11/2012; l.r. 14/2019) ed in particolare: 3000 abitanti per le aggregazioni montane e di collina, 5000 abitanti per le aggregazioni di pianura;

b) la deroga è richiesta anche nel caso in cui le aggregazioni di montagna, pur rispettose del limite minimo demografico, siano formate da un numero di comuni inferiore a tre. Il rilascio della deroga è condizionato dalla verifica della sussistenza di particolari condizioni territoriali, di seguito identificate:

costituiscono criteri di valutazione della sussistenza di particolari condizioni territoriali di cui al punto b), i seguenti parametri di giudizio singolarmente e/o cumulativamente considerati in relazione alle fattispecie di cui sopra:

- riscontro della non esistenza di comuni confinanti parimenti obbligati;
- riscontro dell'esistenza di comuni confinanti parimenti obbligati e/o non obbligati ma non disponibili ad associarsi;
- riscontro dell'esistenza di un solo comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in situazione di prossimità;

c) la deroga è richiesta quando viene meno il requisito demografico della forma associativa già inserita nella Carta delle Forme Associate per calo demografico e supera la percentuale di tolleranza, individuata nel 10% rispetto al limite minimo demografico.

3. SPECIFICHE DISPOSIZIONI vavevoli per tutte le richieste di deroga

- ogni richiesta di deroga ai requisiti minimi di aggregazione deve essere accompagnata da studi di fattibilità mirati a dimostrare concretamente il progetto aggregativo che si sta proponendo, al fine di testimoniare la reale efficacia. A tal fine gli studi devono essere corredati da:

- 1) dotazione organica, organigramma e piano occupazionale;
- 2) entità delle risorse economiche trasferite;
- 3) individuazione dei beni strumentali messi a disposizione da ciascun comune a supporto della gestione associata;
- 4) articolazione dei presidi sul territorio;
- 5) articolazione oraria del personale messo a disposizione della forma associativa, intesa come tempo lavoro/funzione.

-- è richiesto il conferimento, da parte di tutti i comuni componenti, di almeno 4 funzioni fondamentali.

4. EFFICACIA TEMPORALE E VERIFICA DEI RISULTATI

- la deroga ha carattere temporaneo (3 anni) ed è finalizzata al raggiungimento dell'ambito ottimale; al termine del triennio la forma associativa è sottoposta a nuovo giudizio per la verifica del permanere delle condizioni che hanno legittimato il riconoscimento iniziale e del conseguimento di livelli più adeguati nell'erogazione dei servizi;

- verifica dei risultati attesi: trascorso il triennio la forma associativa dovrà produrre la documentazione volta a dimostrare i risultati attesi in termini di maggior efficienza ed efficacia, sulla base del confronto tra dati/valori iniziali e finali della gestione che tengono conto degli studi di fattibilità proposti all'atto del rilascio della deroga;

5. PROCEDIMENTO

La richiesta di deroga è presentata al Settore regionale competente, in nome e per conto dell'aggregazione, a firma dal legale rappresentante della stessa.

Il responsabile del procedimento istruttorio potrà richiedere chiarimenti ed elementi integrativi rispetto a quanto dichiarato e trasmesso in sede di richiesta di deroga.

Il procedimento si conclude con apposita Deliberazione della Giunta regionale che si esprime in merito all'istanza presentata.

In caso di esito positivo la forma associativa alla quale è stata concessa la deroga ai requisiti di aggregazione viene inserita nella Carta delle Forme Associative con efficacia a far data dalla Deliberazione di concessione della deroga.

In caso di esito negativo il provvedimento, nel motivare le ragioni del diniego, individua gli elementi utili ad addivenire all'accoglimento di una eventuale nuova istanza.

Il procedimento di valutazione si conclude entro 90 giorni dal ricevimento della relativa istanza.