

Dalle Comunità montane alle Unioni montane di Comuni. Resoconto del Convegno del 24 gennaio 2013

di Giovanni Boggero

Concepito come occasione di confronto con gli amministratori degli enti locali montani del Piemonte dopo il varo della legge regionale del 28 settembre 2012 n.11, il seminario tecnico organizzato dall'UNCEM sulla nuova geografia del territorio montano ha offerto non soltanto spunti interessanti per gli amministratori locali, ma anche per i giuristi. Il seminario ha combinato alle relazioni tecniche di natura giuridica e di prassi amministrativa l'interlocuzione pratica con gli amministratori locali.

Alle loro domande ha risposto l'Assessore regionale agli enti locali, Elena Maccanti, la quale ha difeso l'impianto della summenzionata legge, ricordando peraltro le modifiche a suo giudizio migliorative apportate in corso di esame in Consiglio regionale. Ad esempio, in origine dovevano essere direttamente i Consigli comunali e non l'Assemblea dei Sindaci a deliberare in ordine alla proposta di Unione di comuni montani. La legge avrebbe inoltre "salvato" provvisoriamente le Comunità montane, dal momento che viene data la possibilità, non contemplata dalla normativa nazionale, che le Comunità, prima di trasformarsi in Unioni, per un periodo transitorio a partire dal 31 marzo 2013, divengano uno strumento per l'adempimento della gestione di funzioni associate (art. 15 co. 2 lett. b)). Quanto alle prospettive finanziarie, l'Assessore Maccanti ha assicurato che saranno resi disponibili tre fondi regionali per finanziare le nuove Unioni: un fondo di incentivazione per i Comuni che intendano assumere personale delle ex-Comunità montane (le spese non rientrano nel Patto di Stabilità interno e le assunzioni non valgono ai fini della disciplina in materia di limiti di organico), un fondo regionale per la Montagna (i criteri di distribuzione erano al momento del Convegno allo studio di un Tavolo di lavoro presso l'Assessorato alla Montagna) e infine un fondo per il personale i cui compiti ineriscano all'espletamento delle funzioni esercitate dall'Unione.

Sergio Foà, dell'Università degli Studi di Torino, nella sua relazione introduttiva dedicata al procedimento che sta traghettando le vecchie Comunità montane alle Unioni di comuni montani, ha sollevato il problema derivante dalla eventuale mancanza di una delibera iniziale dell'Assemblea dei Sindaci di ciascuna Comunità montana, individuata come primo tassello procedimentale in vista della delibera della Regione che dispone la nascita della nuova Unione. A questo proposito, lo stesso Foà ricorda che la Regione ha già offerto sul suo sito una risposta di massima all'interrogativo: ovvero che i Comuni appartenenti alla Comunità non hanno alcun obbligo di deliberare. Solo nel caso in cui l'Assemblea dei Sindaci adotti una deliberazione, è posto in capo a ciascun Consiglio comunale l'obbligo di recepire o rigettare la stessa. Altro quesito riguarda invece la possibilità di ripensamento da parte dei Comuni. Ciò può accadere in particolar modo se la deliberazione in sede di Assemblea dei Sindaci è stata approvata a maggioranza. E' possibile cioè che qualche Consiglio comunale, dopo aver dato il proprio assenso, intenda ritirarlo. Ciò sarebbe possibile, purché siano rispettati i termini fissati dalla legge regionale per la presentazione della proposta di nuova Unione. Infine, un ultimo aspetto concerne l'obbligo di legge alla nuova Unione di esercitare le funzioni fondamentali di tutti i suoi Comuni. Secondo Foà, questa previsione sarebbe rigida ed inciderebbe in maniera sensibile sulla autonomia statutaria e regolamentare delle Unioni, a suo avviso tutelata dalla Costituzione al pari di quella di altri enti locali. Sul punto l'assessore Maccanti non avrebbe offerto nuove interpretazioni, limitandosi invece a riproporre la risposta messa a disposizione sul sito della Regione: le funzioni fondamentali non devono essere esercitate necessariamente attraverso l'Unione, ma possono essere esercitate

anche tramite convenzione, a seconda degli ambiti territoriali individuati. La stessa Regione è comunque dell'opinione che se un'Unione di Comuni svolge una funzione fondamentale x o y la svolgerà per tutti i Comuni (a meno che alcuni di essi non siano per legge obbligati alla gestione associata) e non solo per alcuni, venendo altrimenti meno l'utilità dell'Unione stessa. Questo significa che l'Unione non deve esercitare tutte le funzioni fondamentali per tutti i Comuni.

Nel suo intervento, Giovanni Francini, presidente della Comunità montana Valli dell'Ossola, ha portato ad esempio il caso delle nuove Unioni di comuni montani dell'Ossola. Dei 38 Comuni dell'area solo 18 hanno deciso di unirsi in un ambito territoriale che potrà contare circa 50.000 abitanti, mentre altri 7 Comuni hanno optato per un'altra Unione, così anche altri 5, mentre altri 8 Comuni non hanno deciso nulla. Francini ha sottoposto all'assessore Maccanti i seguenti quesiti: dal momento che non si ha continuità territoriale tra l'ultimo Comune della prima Unione e il resto dell'Unione, potrebbe la Regione obbligare questo Comune ad aderire ad un'altra Unione? Visto che l'ambito territoriale dei 50.000 abitanti è considerato generalmente ottimale tanto in termini di competitività territoriale quanto in termini di erogazione dei finanziamenti europei, quale sarebbe il destino dei Comuni che non abbiano sottoscritto alcuna Unione montana? L'assessore Maccanti si è limitata a richiamare l'art. 8 co. 5 della l. 11/2012 il quale stabilisce che, una volta pervenute le proposte di unione da parte dei consigli comunali, «la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, può richiedere modifiche alle proposte aggregative presentate». Dopodiché, come recita il successivo co. 6, «se i Comuni interessati non presentano alla Giunta regionale, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, la modifica della proposta aggregativa, la Giunta regionale [...] provvede all'inserimento dei Comuni di cui al comma 5, nell'ambito della proposta aggregativa maggiormente rispondente ai requisiti». In altre parole, ad avviso dell'Assessore, per la Regione sarebbe ben possibile obbligare un Comune ad aderire ad un'Unione diversa.

Nel suo intervento Ezio Guerri, consulente ANCI che ha seguito diversi processi di fusione tra Comuni ha cercato di fare luce sugli aspetti organizzativi che riguardano le nuove Unioni. Guerri ha lamentato che la forma organizzativa che ha caratterizzato sin qui le Unioni (e in parte anche le convenzioni) aveva natura centralistica e finiva per esautorare i Comuni nella loro capacità decisionale, penalizzando anche dipendenti e cittadini. Lo schema da privilegiare sarebbe quello che lascia il più possibile potere decisionale in capo agli organi di governo del Comune: ad esempio, nella prassi si unificherebbe l'ufficio tributi, ma la decisione in materia di aliquote rimarrebbe ai singoli Comuni. La stessa cosa dovrebbe avvenire per le Unioni montane, le quali non saranno in grado di gestire tutte le funzioni. Meglio avrebbe tuttavia fatto la legge a lasciare uno spiraglio (o clausola di flessibilità) in materia di gestione associata delle funzioni fondamentali.

Per Marco Orlando il banco di prova per testare la solidità delle nuove Unioni è dato dall'esercizio della cd. funzione n. 1 (organizzazione dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo), che assorbe circa il 70% delle risorse. Con la creazione entro il 31 marzo 2013 delle "centrali uniche di committenza" cioè degli uffici unificati deputati all'espletamento di tale funzione, si potrà verificare la sostenibilità dell'esercizio associato. In particolare, andrà valutato il ruolo del responsabile unico di procedimento (RUP) e la distribuzione delle responsabilità tra le procedure di acquisizione e l'esecuzione dei contratti oltre alla disponibilità di procedure di contabilità unificata e sistemi di archiviazione digitale dei contratti. Anche l'esercizio della funzione cd. n. 6 (raccolta e gestione dei rifiuti) offrirà spazio per valutare la stabilità delle nuove Unioni. Queste ultime potrebbero agire come interlocutrici dei Consorzi nella definizione dei piani finanziari ed eventualmente acquisire la partecipazione dei Comuni nelle società di gestione. Un

conflitto normativo irrisolto è poi quello riguardante la normativa TARES (per le modifiche apportate di recente si veda la sintesi di M. Andrini in questo numero). Essa indica che il gettito dell'imposta possa fluire solo ai singoli Comuni, mentre la normativa previgente indicava che esso andasse alle forme organizzative intercomunali. Infine, Orlando ha messo in luce il problema del travaso di risorse finanziarie dai Comuni alle Unioni. Il ragioniere-capo di ogni Comune si troverà verosimilmente ad avere a che fare con mille rivoli di partite di trasferimenti. A questo proposito, Orlando suggerisce di destinare a monte, per via di regolamento comunale, una parte del gettito IMU dei Comuni all'Unione e, una volta assestata la distribuzione dei compiti rispetto ai Comuni, valutare l'esito.