



LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI NEI DIFFERENTI MODELLI GESTIONALI: OPPORTUNITA' E LIMITI

Aspetti a confronto

Maggio 2016

LA GESTIONE IN FORMA ASSOCIATA DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

La legge 328/2000 ha segnato una svolta nell'organizzazione dei servizi sociali ed ha imposto cambiamenti significativi nella loro gestione, ha segnato la realizzazione di un nuovo sistema di Welfare municipale e comunitario.

Essa, afferma che i Comuni sono i titolari dei servizi sociali, li chiama ad una pianificazione e programmazione in forma associata e in relazione con altri soggetti del territorio, sia pubblici che privati, decretando la centralità del Comune cui fanno capo le competenze in materia sociale e l'importanza del coinvolgimento della comunità, rete di soggetti pubblici e privati, di risorse formali e informali, di nuove energie e responsabilità.

Molte le novità introdotte da questa legge: l'istituzione di un Fondo Nazionale per le politiche sociali; la definizione dei Piani di Zona quali strumenti per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi; il principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale e la conseguente centralità del Terzo settore.

L'articolo 19 assegna ai Comuni Associati, definiti AMBITI TERRITORIALI SOCIALI, il compito di tutelare i diritti della popolazione attraverso la definizione di un Piano di Zona degli interventi sociali e socio sanitari. L'Ambito Territoriale Sociale altro non è che una aggregazione intercomunale con il compito di pianificazione e programmazione.

Il sistema del welfare pugliese è stato definito con L. R. n.17/2003, attuativa della L. 328/2000, L. R. n. 19/2006 con il suo regolamento attuativo n. 4 del 2007 e ss.mm. e ii. Le scelte strategiche Regionali vengono dettagliatamente individuate nei Piani Regionali triennali, attraverso la definizione di obiettivi prioritari; la Regione, attraverso i Piani Regionali delle Politiche Sociali esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo, definendo le caratteristiche degli ambiti territoriali ed i possibili assetti gestionali, l'articolazione delle risorse finanziarie e le relative modalità di utilizzo, le azioni di sistema e le possibili sperimentazioni in caso di approcci innovativi, gli strumenti per il monitoraggio e la valutazione delle politiche sociali.

Stante l'evoluzione del sistema integrato dei servizi, la Regione Puglia conta n. 45 Ambiti territoriali, di questi cinque Ambiti (Poggiardo, Francavilla Fontana, Maglie, Fasano e San Marco in Lamis) hanno scelto la forma consortile (art. 31 del D.Lgs. 267/2000) per la gestione associata dei servizi sociali, quaranta hanno scelto la Convenzione (art. 30 del D.Lgs. 267/2000) ed alcuni fra quest'ultimi, sono impegnati in una fase di approfondimento sulla possibilità di ricorso alla forma consortile per la gestione associata dei servizi sociali.

Il processo di riordino istituzionale e di stabilizzazione della finanza pubblica, volto alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del sistema delle autonomie locali, investe prioritariamente l'assetto organizzativo dei Comuni, nello specifico quelli di minore dimensione demografica, per i quali urge trovare nuove soluzioni più efficaci ma impone riflessioni circa le scelte future degli enti in materia di gestione associata di funzioni e servizi. Il riordino istituzionale della normativa sulla gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali degli Enti Locali. (D.L. n.

78 del 2010, convertito in L. n. 122 del 2010; D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011; D.L. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012; legge 7 aprile 2014, n.56; legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, L.R. 1 agosto 2014, n. 34), impone un approfondimento, in premessa, sugli obblighi dei piccoli comuni e sulle peculiarità della legge regionale di recepimento.

La gestione associata obbligatoria

La gestione associata dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, rientra oggi nel più ampio ambito del processo di riordino istituzionale e di stabilizzazione della finanza pubblica, in ragione del quale i Comuni di minore dimensione demografica, e le loro gestioni associate, sono interessati da interventi normativi, sia sul piano ordinamentale che finanziario, che ne modificano profondamente le condizioni di funzionamento e le prospettive per il futuro. Sebbene molti di questi abbiano costruito autonomi percorsi per il perseguimento di maggiori livelli di efficienza dell'azione amministrativa e di adeguatezza dei servizi erogati.

Di fatto il Legislatore è intervenuto ripetutamente negli ultimi sei anni, disponendo obblighi specifici a carico degli enti locali, in modo da favorire il processo di razionalizzazione e di riduzione dei costi grazie alla creazione di una dimensione territoriale dei servizi rivolti al cittadino che permetta un giusto equilibrio tra le spese sostenute e la qualità delle prestazioni erogate.

La medesima funzione fondamentale può essere esercitata da una sola forma associativa e non può essere svolta singolarmente dal Comune (art. 14, c. 29, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che non è stato modificato dalla norma in esame).

Le disposizioni sulle GAO (Gestioni Associate Obbligatorie) prendono origine dall'art. 14, commi da 25 a 31, del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), poi modificate dall'art. 20, comma 2-quater, d.l. n. 98/2011 (convertito in legge 111/2011), dall'art. 16, commi 22 e 24, d.l. 138/2011 (convertito in legge 148/2011), dall'art. 19, d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012). Le proroghe sulla tempistica associativa sono state stabilite dall'art. 29, commi 11 e 11-bis, d.l. 216/2011 (convertito in legge 14/2012) e dall'art. 1, comma 530, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014). Una ulteriore modifica, certamente di non poco conto, è stata, infine, introdotta con l'art. 1, comma 107, della legge 56/2014 (legge Delrio) e dall'ulteriore proroga sulla tempistica associativa disposta con l'art.1 del d.l. 201/2015 (convertito in legge 21/2016) con la quale è stata differita dal 31 dicembre 2015 al **31 dicembre 2016**.

La gestione associata, pensata come uno strumento dei Comuni per ridurre la spesa e ottimizzare la gestione, senza ridurre il livello di servizi ai cittadini, stante l'attuale quadro normativo, dovrà estendersi obbligatoriamente a tutte le funzioni e i servizi fondamentali¹, per i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti se montani, imponendo un rapido ripensamento degli assetti istituzionali e dei processi organizzativi.

¹ Decreto legge 06/07/2012 n. 95 - Art. 19 *Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*. "... sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- 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, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica» ..."

La norma nazionale fissa, in base all' art. 19 L. 135/2012, un limite di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni, dando tuttavia alle Regioni la facoltà di modificare tale soglia. Per quanto riguarda la Regione Puglia l'art. 4 della L.R. 34/2014, stabilisce che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 mila abitanti se già appartenenti alle sopresse comunità montane, con esclusione del Comune di Isole Tremiti, il cui territorio coincide integralmente con quello delle omonime isole (non modificando di fatto le soglie stabilite dalla norma nazionale), sono obbligati a esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, tutte le funzioni fondamentali, come individuate dall'articolo 19 del d.l. 95/2012, con esclusione di anagrafe e stato civile, secondo la disciplina ivi prevista, nonché quella dettata dalla legge regionale, fissando come limite demografico minimo, che l'insieme dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, deve raggiungere, il numero di 10.000 abitanti.

Con l'art. 9 della L.R. 34/2014, la legge regionale, introduce una deroga per i Consorzi, sancendo che i comuni possono esercitare anche mediante consorzio, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000, il servizio già esercitato in forma associata alla data di entrata in vigore della legge, purché il consorzio sia stato costituito per l'esercizio del medesimo servizio. Inoltre, i comuni che si avvalgono di tale facoltà, sono obbligati all'esercizio della relativa "funzione" in associazione con gli stessi comuni che compongono il consorzio, qualunque sia la loro consistenza demografica.

Il processo associativo in Puglia riguarda 85 piccoli comuni su 258, pari al 32,94% degli enti presenti nella nostra regione, dato molto al di sotto della media italiana, che presenta 5.683 Comuni con meno di 5.000 abitanti su 8.094 totali (70,3%). La popolazione dei piccoli Comuni pugliesi ammonta a 218.238 abitanti, il 5,4% del totale regionale. I comuni sotto i 3.000 abitanti sono 56 pari al 21,7% del totale regionale. Ad esclusione dei Comuni di Poggiorsini e Binetto nella Provincia di Bari e dei Comuni di Faggiano, Montemesola, Monteparano, Roccaforzata e Torricella della Provincia di Taranto, i piccoli comuni di Puglia sono distribuiti nelle Province di Lecce e Foggia.

In tale contesto, un rafforzamento dei processi associativi ed una coerente governance interistituzionale, appaiono di primaria importanza. Non solo si richiede, come detto, una pronta riconsiderazione degli assetti istituzionali e dei modelli organizzativi dei piccoli Comuni, ma è necessario che il tutto avvenga in un quadro in cui sia promosso un approccio orientato a favorire la cooperazione sinergica tra soggetti istituzionali. E tali riflessioni, investiranno, anche l'area dei servizi alla persona, rispetto ai quali l'Ambito Territoriale di riferimento per il Piano di Zona Costituisce, di norma, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni, delle funzioni in materia di servizi sociali.

Il presente lavoro intende, a tal fine, approfondire e confrontare gli aspetti giuridici e organizzativi delle forme associate attualmente in uso negli Ambiti Sociali Territoriali pugliesi, per la gestione dei servizi sociali, ovvero la Convenzione - art. 30 del T.U.E.L. ed il Consorzio - art. 31 del T.U.E.L.

LA CONVENZIONE – art. 30 T.U.E.L.

La convenzione costituisce un istituto associativo previsto, per la prima volta, dalla Legge n. 142 del 1990 con lo scopo di consentire ai Comuni di avvalersi, per l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni di competenza locale, di uno strumento, ritenuto in quel momento, estremamente più agevole dei consorzi, che rappresentavano, nel regime anteriore la Legge n. 142 del 1990, la forma tradizionale ed esclusiva per realizzare la cooperazione tra gli enti locali.

Questa forma di cooperazione tra Enti è stata e rimane tuttora la più diffusa tra le modalità di gestione associata tra piccoli Comuni, anche se prevalentemente utilizzata per la cooperazione intercomunale per un numero limitato di servizi e funzioni e per un medio periodo.

Va evidenziato, altresì, che in molti casi una prima convenzione, seguita da successivi ed ulteriori accordi intercomunali, ha rappresentato il passaggio propedeutico o se vogliamo di sperimentazione verso forme più complesse di collaborazione tra Enti, in alcuni casi riportando l'attenzione nuovamente all'istituto del Consorzio.

“Art. 30 – c. 1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.”

L'istituto della Convenzione, di cui all'art. 30 del T.U.E.L., rappresenta una delle forme di collaborazione con caratteristiche peculiari, dotata di un elevato grado di flessibilità che agisce in maniera non strutturale sugli assetti amministrativi degli Enti interessati. Si consideri, inoltre, che l'utilizzo di Convenzioni è sin qui scaturito a seguito di valutazioni del tutto volontarie e prevalenti nell'esperienza degli Ambiti Territoriali pugliesi, strumento considerato

idoneo, nella fase iniziale della gestione associata dei servizi sociali, in ragione anche di una dimensione collaborativa poco strutturata, ma non per questo meno efficace.

La Convenzione:

- Non crea un nuovo ente
- Necessità dell'individuazione di un ente capofila a scopo di rappresentanza
- Non ha personalità giuridica propria né fiscale

La Governance – La governance delle gestioni associate, promosse mediante Convenzione, assume una sua tipicità poiché, a differenza di quanto avviene nei Consorzi e nelle Unioni di Comuni, si è in presenza di soggetti privi di personalità giuridica e le competenze politiche, pertanto, restano in capo agli organi dei singoli Comuni. In via generale, la guida strategica dell'aggregazione è assegnata alla Conferenza dei Sindaci (Coordinamento Istituzionale), organo di indirizzo e di governo per la realizzazione degli obiettivi prefissati. La gestione operativa delle specifiche attività convenzionate è invece affidata al Responsabile dell'Ufficio di Piano e /o al Dirigente dell'Ufficio di Piano, nel caso in cui sia persona diversa dal Responsabile. La convenzione comporta esclusivamente una riorganizzazione delle attività dei singoli comuni, in un quadro di ottimizzazione delle risorse finanziarie e strumentali, da definire all'interno di un programma condiviso tra più enti locali. La Convenzione pone gli Enti di fronte ad una scommessa culturale ed organizzativa che chiede di rinunciare, almeno parzialmente ad una propria autonomia gestionale.

“Art. 30 – c. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.”

La convenzione indica:

- a) le funzioni/servizi oggetto dell'esercizio associato;
- b) la durata dell'esercizio associato;
- c) l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio della funzione;
- d) i criteri per la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti, in particolare per la partecipazione alle spese derivanti a qualsiasi titolo dall'esercizio associato;
- e) la costituzione e le norme di funzionamento di un organo, composto dai sindaci o loro delegati, che assume il compito di esprimere l'indirizzo politico, il coordinamento della organizzazione e dello svolgimento dell'esercizio associato e la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti;
- f) le norme regolamentari applicabili, anche mediante rinvio a regolamenti approvati o da approvarsi da parte dell'ente responsabile dell'esercizio associato, per l'esercizio associato medesimo.

“Art. 30 – c. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero 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 deleganti.”

L'esercizio associato delle funzioni può essere attuato mediante sottoscrizione di una convenzione che preveda:

- la costituzione di un UFFICIO COMUNE che opera in luogo dei singoli uffici già competenti in via ordinaria, operante con personale distaccato dagli enti partecipanti, in qualità di struttura organizzativa apposita non identificata nell'organizzazione di una delle Amministrazioni convenzionate che si appoggia prevalentemente su quella del Comune capofila;
- la DELEGA all'esercizio delle funzioni, oggetto della convenzione, ad uno degli enti partecipanti all'accordo, in luogo e per conto degli enti deleganti. Di norma la delega è in capo al Comune capofila dell'Ambito. In caso di costituzione dell'ufficio unico non ricorre la creazione di una struttura organizzativa apposita, ma essa già esiste ed è identificata nell'organizzazione di una delle Amministrazioni convenzionate, alla quale queste ultime delegano l'esercizio delle proprie funzioni.

La convenzione ha natura contrattuale, si sostanzia in “accordi” tra gli enti volti allo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi, attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli enti locali. In altri termini, le funzioni e i servizi oggetto dell'accordo, benché svolti in forma associata, restano sempre nella titolarità degli enti partecipanti alla convenzione stessa.

Non ha organi di amministrazione e struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e si approva, in tutti gli enti che si associano, con deliberazione di Consiglio Comunale (art. 42, comma 2, lett. c) del t.u.e.l.).

In ogni caso, sia in presenza di un Ufficio Comune che di un Ufficio Unico, ad esso è affidata la competenza amministrativa e gestionale dei servizi sociali per l'intero Ambito territoriale. I provvedimenti vengono adottati dal Dirigente dell'Ufficio, o dal funzionario responsabile dello stesso, che dispone delle risorse umane assegnate e delle risorse finanziarie affidate, nel rispetto delle procedure definite dalle norme di riferimento e dai regolamenti approvati, su tutti il regolamento per la gestione contabile.

A tal proposito, la Regione sottolinea l'opportunità che all'Ufficio di Piano venga affidata la gestione delle risorse umane e finanziarie dell'intero sistema locale dei servizi sociali, al fine di evitare duplicazioni di interventi e frammentazione dell'attività amministrativa. (Cfr. Piano Politiche Sociali Regione Puglia 2013-2015).

La tecno-struttura - La costituzione di un ufficio comune per lo svolgimento di servizi e funzioni, tuttavia non costituisce un atto giuridicamente rilevante poiché non si è in presenza di una struttura dotata di personalità giuridica. Tra gli aspetti dell'organizzazione, la voce di spesa più interessata, appare quella per il personale che è, anche in regime di convenzione, sottoposta, pro quota, al rispetto dei vincoli attuali di finanza pubblica (L. 296/2006 art.1, e L. 44/2012).

Il personale - L'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai Comuni convenzionati e il personale, pur restando nella pianta organica dell'Ente di appartenenza, è comandato o distaccato e svolge la propria prestazione lavorativa nell'ufficio comune, a tempo pieno o parziale, per tutta la durata della gestione o parte di essa. Le spese del personale, utilizzato a vario titolo, rimangono a carico del Comune con il quale è stabilito il rapporto di lavoro.

In caso di gestione tramite convenzione (art. 30), il personale comunale coinvolto viene distaccato ai soli fini gestionali, il distacco funzionale non modifica lo stato giuridico ed economico del dipendente presso l'amministrazione di appartenenza, sulla quale continua ad incombere l'obbligo retributivo (fisso ed accessorio) e contributivo. Con la convenzione viene disciplinato, in modo distinto, il rapporto organico (o di impiego) e il rapporto funzionale (o di servizio) dei dipendenti interessati. Il rapporto organico resta in capo al Comune di appartenenza, mentre il rapporto funzionale sarà di competenza del Servizio associato.

Con l'Ufficio comune, si evita un incremento della spesa del personale solo a carico dell'Ente capofila, proprio perché l'Ufficio comune, potrà essere composto da personale messo a disposizione dai Comuni convenzionati. Inoltre, se il Comune capofila o uno dei Comuni associati non dovesse essere in condizione di sostenere alcun incremento della spesa del personale, se ne potrebbero fare carico gli altri senza il ricorso a «nuovo personale».

Si supera il modello organizzativo dove "tutti fanno tutto", creando una struttura che ha le capacità di poter fornire un'ampia gamma di servizi professionali, nel campo delle politiche sociali, su un territorio più vasto e tendenzialmente omogeneo, mettendo insieme risorse umane, tecnologiche e finanziarie, al fine di fornire ai propri cittadini servizi che altrimenti non riuscirebbero a produrre singolarmente a parità di standard qualitativi.

Con la Convenzione si può ricorrere a personale assegnato temporaneamente da altri enti pubblici, attraverso:

- istituto del comando artt. 2013 e 2014 c.c.;
- istituto del distacco art. 30 D.lgs. 276/2003;
- convenzione art. 14 CCNL 2004.

Il *comando* è un istituto ancora sostanzialmente regolato dall'art.56 del D.P.R. n. 3/57, le cui determinazioni sono state semplificate dalla L.127/97. La sua applicazione prevede che un impiegato pubblico sia destinato, temporaneamente e per sopperire a esigenze eccezionali dell'amministrazione richiedente, a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. L'Aran sostiene che il dipendente può essere comandato dal proprio datore di lavoro, a prestare servizio temporaneamente presso un altro datore di lavoro, nell'ambito dell'esercizio unilaterale del potere direttivo ai sensi degli art. 2103 e 2104 codice civile.

La facoltà di attivare l'istituto del comando, di revocarne gli effetti o di non rinnovarlo è in capo alla discrezionalità della pubblica amministrazione che deve giustificare la sua adozione, in riferimento a sopravvenute esigenze organizzative.

Il comando modifica il rapporto di servizio del dipendente per quanto riguarda gli aspetti di collocazione organizzativa, gerarchica e disciplinare che sono da riferirsi alla nuova amministrazione di destinazione, nella quale il dipendente

presta la sua opera. Non è alterato il rapporto di impiego che continua a intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza o di titolarità.

La relazione illustrativa al CCNL del 21.01.2004 dell'ARAN, chiarisce che il *distacco*, dal punto di vista funzionale, cioè dell'interesse da soddisfare con l'istituto, può ricorrere qualora il datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa. Il comando giustifica, invece, l'assegnazione di un lavoratore ad altro ente (o azienda o amministrazione) in base alla sussistenza di un interesse proprio dell'ente ricevente.

Un'ulteriore alternativa per l'impiego di personale di altri enti è stabilita dall'art. 14 del CCNL 22/01/2004, per le convenzioni ex art. 30, disposizione che prevede che gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti, per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. Questa possibilità di acquisizione del personale è applicabile, in linea generale, al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire un'economica gestione delle risorse.

Il Piano delle Politiche Regionali 2013 – 2015, come ben noto, indica quale dotazione minima dell'Ufficio di Piano degli Ambiti Territoriali numero 3 (tre) persone assegnate a tempo pieno al funzionamento dell'Ufficio stesso, che assumano la responsabilità per ognuna delle aree di funzioni ad esso attribuite:

- 1 unità con responsabilità della funzione di programmazione e progettazione;
- 1 unità con responsabilità della funzione di gestione tecnica e amministrativa;
- 1 unità con responsabilità della funzione finanziaria e contabile.

che devono presidiare tre grandi aree tematiche:

- a. Area socio-sanitaria
- b. Area socio-assistenziale
- c. Area socio-educativa

per le quali possono essere individuate come referenti altrettante risorse umane, in seno ai Servizi sociali professionali dei Comuni dell'Ambito.

La molteplicità delle fonti finanziarie che confluiscono nel Piano Sociale di Zona, in questa attuale fase, (Fondo di Azione e Coesione per PAC, FESR – FSC e FNA per Buoni Servizio, SIA, etc.), la loro differente gestione amministrativa e rendicontativa, la complessità e innovatività delle misure ed interventi, sempre più orientati ad un approccio "one to one" con l'utenza, attraverso percorsi personalizzati che impongono una programmazione individuale che si sviluppa attraverso rilevazione e analisi dei fabbisogni, presa in carico, progettualità dell'intervento, gestione e monitoraggio; obbliga gli Ambiti ad una seria ridefinizione degli uffici investiti dalle procedure che confluiscono nel Piano di Zona, del numero di risorse professionali impiegate, delle loro capacità professionali, che devono essere costantemente aggiornate con la programmazione di percorsi formativi e di aggiornamento. L'organizzazione ottimale delle tecnostrutture, fatti salvi i limiti previsti dalla norma sull'assunzione di nuovo personale, dovrebbe prevedere l'individuazione di responsabili unici del procedimento distinti per singola procedura.

Altre riflessioni, si impongono sulla necessaria costituzione di un nucleo di professionalità esclusivamente dedicato alla contrattualistica pubblica ed alle procedure che ne afferiscono, in particolare modo in quelle realtà associative carenti di uffici comunali preposti.

È opportuno evidenziare che, in ogni caso, l'organico dell'Ufficio di Piano è distinto dagli organici dei Servizi sociali professionali e di ogni altro servizio riconducibile al cosiddetto welfare d'accesso.

Alla direzione dell'ufficio comune può essere preposto un Responsabile a tempo parziale/pieno, qualificato, a tutti gli effetti, responsabile del procedimento. Al Responsabile compete, in particolare, l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi concernenti l'Ufficio comune, compresi tutti gli atti con valenza esterna, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa. Mansioni del responsabile devono essere esplicitate nella convenzione e nei regolamenti attuativi.

La gestione associata impone un lavoro importante sul "clima organizzativo", in quanto comporta la necessità/opportunità di far lavorare insieme persone provenienti da esperienze e da organizzazioni diverse, superando i particolarismi comunali e gli individualismi degli operatori. La gestione associata impone un cambiamento nella logica del lavoro ed un'omogeneità di formazione, capace di agire sull'efficienza della gestione e sulla maggiore specializzazione del lavoro.

Molta attenzione dovrà essere prestata a ridefinire e regolare i rapporti tra le strutture tecniche dei Comuni e l'Ufficio comune. La presenza di enti con un numero molto ridotto di dipendenti potrebbe avere portato nel tempo ad affidare al servizio sociale professionale compiti che esulano da quanto previsto dalla normativa; il confluire del personale in un servizio unificato porta inevitabilmente alla circostanza che questi compiti non vengano più presidiati dalla nuova struttura organizzativa. Occorre tener conto di questi aspetti che possono generare contraccolpi nell'ambito dei singoli Comuni, determinando confusione e possibili attriti a discapito di un buon clima organizzativo e dei livelli di collaborazione interna tra le diverse strutture. Da questo punto di vista è necessario censire e valutare, in sede preliminare alla progettazione tutte le attività/compiti effettivamente gestiti dagli uffici all'interno delle singole Amministrazioni. In questo modo è possibile accompagnare i processi di ridefinizione dei compiti del personale individuando le forme più opportune per redistribuire ad altri soggetti tutte quelle attività non strettamente inerenti al servizio di che trattasi.

Rapporti finanziari – I rapporti finanziari tra i comuni associati non possono non conformarsi alle nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali, volte ad assicurare il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, ai sensi dell'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Il D.Lgs. 118/2011, modificato dal D.Lgs. 126/2014, ha introdotto, infatti, con decorrenza 1 gennaio 2015, in forma sperimentale per il primo anno, il nuovo sistema di contabilità, che introduce il "*Principio della competenza finanziaria potenziata*" in base al quale le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione e imputate nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza; di conseguenza, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 art. 3 del D. Lgs. 11/2011, e tra queste il Comune Capofila dell'Ambito Territoriale, ai sensi della Convenzione ex art. 30 del d. Lgs. 267/2000, provvedono con atto dell'organo esecutivo al riaccertamento straordinario dei residui, consistente:

- a) nella cancellazione dei propri residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015;
- b) nella conseguente determinazione del Fondo Pluriennale Vincolato, da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015 e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a);
- c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva, in considerazione della cancellazione dei residui di cui alla lettera a);
- d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate in attuazione della lettera a), a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. La copertura finanziaria delle spese reimpegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico di cui al comma 13;
- e) nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al fondo crediti di dubbia esigibilità. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione)."

In conseguenza dell'applicazione di tale principio e considerando che le risorse costituenti il F.U.A. sono trasferite alla Tesoreria dell'Ente Capofila e devono intendersi quali fondi vincolati alla realizzazione delle attività del Piano Sociale di Zona, ai sensi dell'art. 165 del T.U.E.L. da iscriversi nel bilancio del medesimo Ente, le novità ed implicazioni che Il D.Lgs. 118/2011, modificato dal D.Lgs. 126/2014, ha introdotto, possono incidere anche pesantemente sul Bilancio del Comune Capofila, e necessitano pertanto di indubbi ed opportuni chiarimenti in sede di Convenzione e di regolamentazione, affinché si stabilisca l'entità del coinvolgimento di ogni singolo comune, in ottemperanza della norma.

Oltre gli aspetti finanziari, occorre disciplinare gli impegni per i pagamenti ed i trasferimenti delle quote di partecipazione alla convenzione. L'attività finanziaria, conseguente allo svolgimento dei servizi, incide prevalentemente sul bilancio del Comune Capofila, anche in termini di cassa, pertanto, al fine di non penalizzare il Capofila, oltre che da un carico di lavoro maggiore in termini di personale e servizi generali, è auspicabile che la convenzione preveda puntuali modalità e indicazione della tempistica per i trasferimenti delle quote di cofinanziamento, con l'eventuale previsione di forme di sanzioni a danno dei Comuni ritardatari nei trasferimenti delle proprie quote di adesione.

Opportunità e vantaggi

La gestione associata, tramite convenzione, permette evidenti vantaggi dal punto di vista organizzativo, in termini di più efficiente utilizzo di risorse umane e strumentali, di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e, in sintesi, di migliore qualità dei servizi stessi.

Punti di forza: tempi rapidi e facilità di attivazione - non necessita di nuovi organi politici e amministrativi (salvo responsabile) – possibilità di affidarsi a strutture preesistenti - possibile punto di partenza per lo sviluppo di collaborazioni maggiori - flessibilità e facilità di recesso (sempre che non vi siano contributi regionali da restituire) - può costituire una fase di sperimentazione della gestione associata, che potrebbe sfociare nell'unione di comuni nei confronti del quale si registra il favor del legislatore, può costituire uno strumento di parziale condivisione di funzioni con comuni non obbligati alla gestione associata -	Punti di debolezza: costi indiretti non contabilizzati e attribuiti in modo corretto - mancanza di personalità giuridica autonoma - funzioni e servizi predeterminati - durata di medio periodo - difficoltà organizzative – personale distaccato – procedimenti disciplinari – gestione patrimonio e risorse finanziarie - il comune capofila è chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali, logistici, di personale rispetto agli altri - si affievolisce molto la discrezionalità politica e gestionale dei comuni partner - presidio politico debole - maggiore complessità amministrativa e contabile – esposizione finanziaria del Comune “capofila”.
---	---

IL CONSORZIO – art. 31 T.U.E.L.

L'art. 31 del TUEL prevede, in via generale, la costituzione di consorzi fra enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni, secondo le norme previste per le aziende speciali.

Tuttavia, è bene ricordare che il legislatore è intervenuto in più occasioni a limitare l'uso di tale istituto da parte degli enti locali, spingendo il legislatore regionale ad intervenire sul merito.

Con l'art. 2, comma 186, l. 23 dicembre 2009 n. 191: a fini di coordinamento e di contenimento della spesa pubblica, si è imposta ai comuni la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali (con l'eccezione dei bacini imbriferi montani costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959). E' poi intervenuto l'art. 14, comma 28, d.l. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in l. 30 luglio 2010 n. 122, poi sostituito dall'art. 19 D.L. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in l. 7 agosto 2012 n. 135 che ha stabilito che le funzioni fondamentali dei comuni, elencate nel precedente comma 27 e tra cui sono comprese (lett. g) quelle di *“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”*, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Al fine di raggiungere l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni minori, dunque, sono previste forme obbligatorie di unioni e di convenzione, mentre non viene contemplata la figura del consorzio.

Ciò pone un primo ordine di problemi: se sia o meno ancora consentito l'esercizio associato delle funzioni fondamentali e, in particolare, l'esercizio associato delle funzioni relative ai servizi sociali mediante la costituzione di un consorzio di funzioni o volendo operare una forzatura interpretativa di erogazione servizi.

L'articolo 9, comma 1 bis D.L. n. 95/2012, prevedeva la possibilità che le funzioni ed i servizi in materia socio assistenziale potessero essere gestite mediante consorzi tra comuni e di conseguenza **l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzione, sancito dal ridetto art. 2 comma 186 L. n. 191/2009, non fosse più operante con riferimento ai consorzi socio-assistenziali, senza più distinzione tra l'esercizio di funzioni ovvero di servizi ma a tal proposito va peraltro evidenziato che talune norme statali sopravvenute in materia (articolo 9, commi da 1 a 7, del decreto-legge 6 luglio n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) sono state abrogate (articolo 1, comma 562, lettera a), dalla legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014.**

La normativa statale ha in parte demandato al legislatore regionale la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni (“d) il comma 30 è sostituito dal seguente: "30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati (**ma solo ed unicamente per “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) (...). nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea

per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.").

Le Regioni hanno sollevato più volte la questione sottolineando che con la legge Delrio "sono stati eliminati dall'ordinamento le tradizionali e funzionanti forme di gestione associata tra Comuni come i consorzi in grado di costruire effettive sinergie in termini di contenimento dei costi e estensione dei diritti di esigibilità dei servizi. Il dualismo esclusivo tra Unioni di Comuni e convenzioni, invece, ha creato rigidità che non aiutano il processo costitutivo".

Il coordinatore vicario della commissione Affari costituzionali della Conferenza delle Regioni, Aldo Reschigna, in audizione davanti alla commissione Affari costituzionali della Camera sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, ha sottolineato che il sistema delle convenzioni, in particolare, è uno strumento "difficile da valutare rispetto ai risparmi effettivi e all'efficienza e che rischia di essere utilizzato dai Comuni che non accettano la sfida della gestione associata attraverso l'unione, più come obbligo formale che sostanziale e questo non è fatto positivo".

Per la Puglia si rinvia alla L.R. 1 agosto 2014, n. 34 con la quale si disciplina l'esercizio associato delle funzioni comunali obbligatorio e facoltativo (art. 5). L'art. 9 menziona il consorzio quale forma associata. "Art. 9 Consorzi 1. I comuni possono esercitare anche mediante consorzio, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000, il servizio già esercitato in forma associata alla data di entrata in vigore della presente legge, purché il consorzio sia stato costituito per l'esercizio del medesimo servizio. 2. I comuni che si avvalgono della facoltà di cui al comma 1 sono obbligati all'esercizio della relativa funzione in associazione con gli stessi comuni che compongono il consorzio, qualunque sia la loro consistenza demografica."

Fondamentale è comprendere l'ampiezza dell'applicazione di questo articolo, posto che il dettato normativo parrebbe riferirsi prioritariamente ai consorzi ante legem.

Aspetti finanziari

Al fine di garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici, secondo le direttive dell'Unione europea, e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili, il Dlgs 118/2011 ha previsto all'articolo 2 comma 2 che gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali (di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267) che adottano la contabilità finanziaria affiancano, alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale. In tal modo è garantita la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Inoltre, l'articolo 114 del TUEL prevede, al comma 1, che l'ente strumentale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modificazioni.

L'UNIONE DI COMUNI– art. 32 T.U.E.L.

Il processo di riordino istituzionale e di stabilizzazione della finanza pubblica, volto alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del sistema delle autonomie locali, investe innanzitutto l'assetto organizzativo dei Comuni, nello specifico quelli di minore dimensione demografica, per i quali urge trovare nuove soluzioni più efficaci.

In argomento, ulteriori novità sono state introdotte dall'art. 1 della Legge 7 aprile 2014 n. 56, contenente "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni", conosciuta anche come "Legge Delrio", la quale ha innovato l'ambito associativo con l'obiettivo di apportare una significativa semplificazione alla gestione intercomunale dei vari servizi e settori.

L'Unione di Comuni, così come sancito dall'art.32, comma 1, del Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL), D.Lgs. n. 267/2000, «è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi». L'Unione, secondo il comma 4, ha potestà statutaria e regolamentare e a essa si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

L'Unione dei Comuni può avere una durata definita o essere a tempo indeterminato.

Alle unioni sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta.

- **Il consiglio** è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo. Entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati.
- **Al presidente**, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'articolo 50 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del medesimo testo unico, e successive modificazioni.
- **La giunta** dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.

Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

L'art. 14, comma 28, del D.L. 78/2010, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero 3.000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, **"esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27"**.

Con l'approvazione del d.l. 201/2015 (convertito in legge 21/2016) il termine per la gestione associata obbligatoria è stata differita al **31 dicembre 2016**.

L'obiettivo che ci si pone con l'Unione è quello di realizzare progressivamente delle economie di scala e, soprattutto, assicurare risparmi di spesa in materia di personale attraverso delle specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e programmazione dei fabbisogni. All'interno dell'Unione si ha, pertanto, un trasferimento di funzioni dal Comune al nuovo ente sovracomunale che acquisisce, così, la piena libertà decisionale e gestionale.

L'Unione dei Comuni costituisce la forma associativa più stabile e organica, in quanto è dotata di una propria personalità giuridica e di propri organi, sia politici che gestionali, mentre la Convenzione si rivela essere la soluzione più idonea per tutti quei Comuni che intendono avviare delle sperimentazioni di gestione associata dei servizi, insieme ad altri comuni limitrofi, mediante modalità più soft e più flessibili.

Il primo punto previsto dalla normativa sulle attività delle Unioni riguarda **l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e il controllo**. Questo punto si riferisce a tutte le attività che riguardano l'organizzazione generale della PA e tra queste rientrano **anche i processi di digitalizzazione dei sistemi informativi e documentali, come ad esempio la trasparenza, gli Open Data, la conservazione digitale dei documenti**.

Le Unioni, proprio perché si rivolgono ai piccoli Comuni, potrebbero favorire economie di scala sull'attuazione di politiche volte a garantire efficacia, efficienza, trasparenza, razionalizzazione e semplificazione delle attività amministrative come ad esempio la creazione di piccoli poli di gestione documentale e conservazione digitale oppure di banche dati interoperabili e condivise sul patrimonio informativo, al fine di attivare servizi ai cittadini/utenti sempre più verticalizzati sulle loro esigenze specifiche e perseguire lo sviluppo - non solo economico - sostenibile del territorio.

Altro aspetto da non trascurare riguarda la gestione di risorse limitate a disposizione dei singoli Comuni: **l'Unione in questo senso rappresenta un ottimo strumento di razionalizzazione delle risorse economiche che permette alle amministrazioni pubbliche di attivare con minore sforzo economico e di risorse umane i diversi processi, sfruttando le risorse comuni**.

Per le Unioni di Comuni (e per le fusioni) vi è anche un sistema di incentivazione nazionale. La Legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016) prevede, tra l'altro, che «Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014,

è destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, ai comuni istituiti a seguito di fusione».

Criteri e modalità per l'erogazione dei contributi previsti dagli artt. 11 e 12 della l.r. 1 agosto 2014 n. 34

A) L'assegnazione dei contributi finanziari correnti per l'incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali di cui all'art. 11 della l.r. n. 34/2014 viene disciplinata secondo le disposizioni contenute nel medesimo art. 11 della l.r. 34/2014 e analiticamente indicate nei punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9 dello stesso.

- a) Il termine annuale di presentazione delle domande è fissato al 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono così come previsto dall'art. 11, comma 9, della l.r. n.34/2014. Per il solo anno 2016 il termine è fissato alla scadenza del trentesimo giorno dalla data di pubblicazione sul BURP della presente deliberazione.

1. Istruttoria

- a) All'individuazione del Responsabile del procedimento provvederà il dirigente della Sezione Enti Locali.
- b) Il Responsabile del procedimento effettua l'istruttoria delle domande verificando, in particolare:
 - le domande inammissibili;
 - la spesa ammessa a contributo e la quota di contributo regionale spettante.
- c) Eventuali richieste di integrazione istruttoria inoltrate ai richiedenti da parte del Responsabile del procedimento dovranno essere evase dall'ente locale entro il termine perentorio che verrà indicato.

2. Graduatoria

- a) Terminata la fase istruttoria, viene predisposta la graduatoria delle domande ammesse a contributo.
- b) La graduatoria delle domande ammesse a contributo viene redatta in base ai criteri e alle modalità di cui alla lettera **A)**.
- c) Alla liquidazione provvede il Dirigente della Sezione Enti locali, con propria determinazione.

B) L'assegnazione degli incentivi specifici annualmente concessi di cui all'art. 12 della l.r. 34/2014, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti finalizzati alla realizzazione di Fusioni e Unioni di Comuni, alla realizzazione delle forme associative di cui all'art. 10, comma 7 e alla realizzazione, nelle aree interne, di forme associative comunali per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata, vengono così disciplinati:

1. Soggetti beneficiari

L'art. 12 della L.R. n. 34/2014 riconosce la possibilità di accedere a contributi per il conferimento di incarichi professionali esterni per la predisposizione di progetti di riorganizzazione sovracomunale, affidati a soggetti detentori di partita IVA (iscrizione all'albo laddove previsto per l'esercizio della professione), con esclusione di ogni forma di collaborazione in condizione di subordinazione, i quali dovranno fornire, unitamente alla propria offerta (o al proprio preventivo di spesa), il cronoprogramma delle modalità di svolgimento dell'incarico nell'ambito dell'esercizio finanziario di ogni bando annuale. Esso dovrà determinare la distribuzione delle spese di esecuzione nel tempo e prevedere anche le date degli stati di avanzamento dei lavori da riportare nel preventivo. Possono accedere ai suddetti contributi, nei limiti delle risorse disponibili, i seguenti soggetti:

- a) I Comuni che abbiano stipulato una convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico professionale esterno per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione istituzionale in vista della fusione. E' altresì ammesso che i Comuni che abbiano deliberato deleghino l'Unione di cui fanno parte a fungere da capofila nei rapporti con la Regione per l'intera suddetta procedura.

- b) I Comuni che non abbiano mai aderito ad una Unione, che abbiano stipulato una convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico professionale esterno per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, servizi e funzioni, in vista della costituzione di una Unione.
- c) Le Unioni di Comuni costituite ad esito della trasformazione istituzionale per progetti di riorganizzazione complessiva dei servizi e delle funzioni, qualora non ne abbiano già fruito.
- d) Le Unioni di Comuni che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, servizi e funzioni, volto a valutare gli effetti dell'ampliamento del proprio ambito territoriale ad almeno due nuovi Comuni dello stesso ambito.
- e) Le Unioni di Comuni che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto volto all'ampliamento e al miglioramento di almeno due servizi o funzioni da gestire in forma associata.

2. Contenuti minimi necessari delle convenzioni o delle delibere di affidamento

La convenzione tra i Comuni, o le deliberazioni dei Comuni di delega all'Unione della domanda, o la delibera di affidamento dell'incarico dell'Unione, a pena di inammissibilità, devono contenere:

- a) l'indicazione dei requisiti essenziali del disciplinare dell'incarico e del cronoprogramma, ivi compresi i contenuti minimi del progetto da realizzare di cui al successivo paragrafo 3.
- b) l'individuazione, ove necessario, del capofila (Comune o Unione) deputato a procedere all'affidamento dell'incarico per la predisposizione del progetto e a tenere tutti i rapporti esterni, ivi compresi quelli con l'amministrazione regionale.
- c) l'indicazione dei criteri di finanziamento del costo del progetto per la parte non finanziata con contributo regionale. Allegato parte integrante.

3. Contenuti minimi necessari dei progetti di riorganizzazione

- a) I progetti di riorganizzazione devono necessariamente contenere, a pena di inammissibilità, l'individuazione, sulla scorta di una analisi economica di gestione, di proposte di nuove modalità organizzative per funzioni e servizi pubblici locali che saranno esercitati nell'Unione di Comuni (con particolare riguardo all'utilizzo del personale), o nel Comune unificato che risulterebbe da fusione, con indicazione degli effetti (vantaggi/svantaggi) derivanti dalla riorganizzazione o fusione, segnalazione di criticità e proposta di soluzioni organizzative.
- b) Nel caso in cui i soggetti richiedenti siano quelli indicati al precedente punto 4) del paragrafo 1, i progetti di riorganizzazione devono necessariamente contenere, a pena di inammissibilità, l'individuazione degli effetti dell'ampliamento dell'ambito territoriale (sono ammessi progetti che prevedano l'ingresso di almeno due nuovi Comuni dello stesso ambito) sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi pubblici locali, con indicazione, anche sulla scorta di una analisi economica di gestione, dei vantaggi/svantaggi conseguenti alla modifica dell'ambito territoriale.

4. Tempi e modalità di presentazione delle domande

- b) Le domande, non più di una per ogni anno, devono essere presentate, sulla base dello schema di domanda allegato, dal Sindaco del Comune capofila o dal Presidente dell'Unione o da uno dei sindaci dei comuni interessati al progetto di fusione di comuni.
- c) Il termine annuale di presentazione delle domande è fissato al 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono così come previsto dall'art. 11, comma 9, della l.r. n.34/2014. Per il solo anno 2016 il termine è fissato alla scadenza del trentesimo giorno dalla data di pubblicazione sul BURP della presente deliberazione.
- d) Alla domanda devono essere allegati, a pena di inammissibilità:
 - convenzione sottoscritta, sulla base di deliberazioni dei Consigli comunali, da tutti i Comuni per i casi di fusione o costituzione di nuova Unione.

- copia della delibera dell'Unione che autorizza l'affidamento dell'incarico per tutti i restanti casi.
 - preventivo delle spese (al lordo dell'I.V.A.) e cronoprogramma per l'incarico da affidare di predisposizione del progetto o, in alternativa, nel caso in cui il progetto sia già stato affidato e/o in corso di realizzazione, copia del disciplinare di incarico sottoscritto con schema dei costi e cronoprogramma delle modalità di svolgimento dell'incarico.
- e) Le domande di contributi possono essere ripresentate dalle medesime aggregazioni di Comuni che ne abbiano già in precedenza beneficiato, purché non contengano il medesimo oggetto: altrimenti sono dichiarate inammissibili.
- f) I contributi possono essere concessi anche sui progetti già in corso di realizzazione, purché intrapresi nell'anno di finanziamento e non ancora conclusi, ed a condizione che comunque ne sia prevista la conclusione entro l'anno.
- g) Le domande di contributo devono pervenire alla competente Sezione Enti Locali a mezzo di posta certificata
- h) Le domande pervenute in ritardo sono dichiarate inammissibili.

5. Misura del contributo regionale

- a) Sono ammesse a contributo le spese, relative ai soli costi esterni, al lordo dell'I.V.A. di cui al preventivo per il progetto.
- b) La quota di contributo regionale non potrà comunque superare le seguenti somme:

Tipologia/Numero di Comuni	N.	Fino a	Oltre
	2 Comuni	3 Comuni	3 Comuni
Fusione	20.000	23.000	25.000
Nuova Unione	20.000	23.000	25.000
Ampliamento Unione	20.000	23.000	25.000
Miglioramento/Ampliamento servizi	20.000	23.000	25.000

Graduatoria

- Terminata la fase istruttoria, verrà predisposta la graduatoria delle domande ammesse a contributo.
- La graduatoria delle richieste ammesse a contributo viene redatta in base ai seguenti criteri:
 - a1) priorità di primo livello per le domande di contributo inoltrate per lo studio di fattibilità di una fusione;
 - a2) priorità di secondo livello per le domande di contributo inoltrate per lo studio di fattibilità di una costituenda Unione di Comuni;
 - a3) priorità di terzo livello per le domande di contributo inoltrate per lo studio di fattibilità riguardante Unioni di Comuni costituite ad esito della trasformazione istituzionale;
 - a4) priorità di quarto livello per le domande di contributo inoltrate per lo studio di fattibilità riguardante l'ampliamento dell'ambito territoriale di una Unione, con ingresso di almeno due nuovi Comuni dello stesso ambito.
- Alle altre domande, riguardanti l'ampliamento o il miglioramento della gestione dei servizi e/o funzioni svolti in forma associata all'interno di forme associative già esistenti, non viene riconosciuta alcuna priorità e saranno ammesse contributo soltanto ove le risorse lo consentano

- Nel caso di parità in graduatoria di più domande e di insufficienza delle risorse complessive, viene data priorità a quelle presentate dalle aggregazioni coinvolgenti una popolazione più numerosa.

Concessione dei contributi:

- a) Sulla base della graduatoria così formata, il Responsabile del Sezione Enti Locali, entro il 30 aprile di ciascun anno, adotta le determinazioni di concessione dei contributi, assumendo contestualmente gli impegni di spesa a carico dei pertinenti capitoli finanziario del bilancio di previsione della Regione.
- b) I contributi sono concessi fino alla concorrenza delle somme disponibili per ogni annualità nel bilancio regionale, seguendo rigorosamente l'ordine della graduatoria. Nel caso in cui il contributo spettante all'aggregazione ultima in graduatoria non possa essere integralmente coperto con le risorse disponibili, il contributo verrà corrispondentemente ridotto. Resta salva la facoltà per il richiedente di rinunciare al contributo a norma di quanto previsto al paragrafo 10.
- c) I contributi sono impegnati tenuto conto delle disposizioni dell'art. 56 del D.lgs. n. 118/2011 e ss. mm. e del punto 3.6 lettera C del relativo Allegato 4/2, con particolare riguardo alla parte in cui esso stabilisce che "l'ente erogante è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (cronoprogramma)".
- d) I soggetti risultati beneficiari dovranno inoltrare il CUP (Codice Unico di Progetto) previsto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3, ad avvenuta conclusione della fase istruttoria.
- e) Il Responsabile del procedimento effettua tempestivamente la comunicazione riferita all'avvenuta concessione ed impegno dei contributi ai soggetti beneficiari, con contestuale richiesta della documentazione necessaria ai sensi del presente bando.
- f) I soggetti risultati beneficiari dovranno inoltre, entro 30 giorni dalla comunicazione di concessione, inviare copia del disciplinare dell'incarico debitamente sottoscritto dalle parti.

Liquidazione

I contributi sono liquidati integralmente previa trasmissione, da parte del Sindaco del Comune capofila o del Presidente dell'Unione o di uno dei sindaci del costituendo comune oggetto di fusione, di copia del progetto finale e della relativa documentazione dell'intera spesa sostenuta. Il contributo liquidato sarà proporzionalmente ridotto in caso di importo finale inferiore a quello risultante dal preventivo mentre non sarà in nessun caso aumentato in caso di importo finale superiore. Alla liquidazione provvede il Dirigente della Sezione Enti locali, con propria determinazione, entro sessanta giorni dalla trasmissione della esatta documentazione richiesta.

Allegato 1
SCHEMA DI DOMANDA

(Riservato ai richiedenti di cui alla lettera B dei "Criteri e modalità per l'erogazione dei contributi previsti dagli artt. 11 e 12 della l.r. 1 agosto 2014 n. 34")

Comune di
capofila per i Comuni di

oppure

Unione.....
....., su delega espressa da parte dei Comuni interessati con deliberazione consiliare
.....

oppure

Sindaco di uno dei Comuni oggetto di fusione

Il/la sottoscritto/a

.....Sindaco del Comune di

oppure

Presidente dell'Unione.....

Vista la Deliberazione della Giunta regionale recante i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi previsti dall'art. 11 della L.R. 1 agosto 2014 n. 34.

Premesso che

- I Comuni di.....
..... aventi complessivamente popolazione.....con deliberazioni approvate
.....
..... (indicare l'organo deliberante) rispettivamente
..... (indicare numeri e data delle delibere dei singoli Consigli comunali),

hanno approvato la convenzione allegata in copia, con la quale è stato individuato il Comune istante quale capofila per la richiesta di contribuzione di cui all'art. 11 della L.R. 1 agosto 2014 n. 34

- (oppure deliberazioni con le quali è stata conferita delega all'Unione a fungere da capofila nei rapporti con la Regione per l'intera suddetta procedura);

- E' stato individuato..... (indicare il soggetto affidatario, professionista o ente) quale affidatario (nel caso di ammissione ai contributi regionali), dell'incarico di elaborare un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni in vista della fusione fra i Comuni succitati;

- Il costo di cui all'allegato preventivo ammonta a Euro IVA inclusa;

- Nel caso di un maggior importo richiesto in esito alla progettazione rispetto a quello preventivo, la differenza sarà integralmente ripartita fra le amministrazioni comunali succitate in base alle norme di cui alla convenzione;

Tutto ciò premesso il/la sottoscritto/a

CHIEDE

la concessione del contributo di cui all'art. 11 della L.R. 1 agosto 2014 n. 34 quale concorso alle spese che questo Comune, quale capofila dei Comuni di

oppure l'Unione, su delega espressa da parte dei Comuni

oppure Sindaco di uno dei Comuni oggetto di fusione

si impegna a sostenere per l'affidamento a

..... (soggetto affidatario) dell'incarico di elaborare un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni in vista della fusione fra le Amministrazioni coinvolte.

..... li

In fede

Il Sindaco/Il Presidente

Allegati:

- Copia della convenzione oppure delle delibere dei Consigli Comunali di delega all'Unione di cui fanno parte a fungere da capofila nei rapporti con la Regione per l'intera procedura;

- Preventivo del progetto di riorganizzazione o atto di affidamento incarico (ove già assunto);

- Cronoprogramma delle modalità di svolgimento del progetto.