

# Riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e redistribuzione **delle funzioni**

A cura di Marco Orlando  
Torino, 18 gennaio 2014



# Di cosa parleremo



- Struttura generale del disegno di legge «Delrio»
- La nuova interpretazione del principio di sussidiarietà verticale
- Modelli politico-organizzativi: le Province e le Unioni di Comuni
- Nuove dimensioni di scala per i servizi pubblici
- Le Città Metropolitane
- Le Province nei territori non metropolitani
- Le Unioni di Comuni
- Le fusioni e le incorporazioni di Comuni



# Struttura generale del disegno di legge «Delrio»

- La riforma degli Enti Locali è il disegno di legge «Delrio», approvato dal Consiglio dei Ministri il 26/7/2013 e in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 21/12/2013. E' all'esame del Senato con procedura d'urgenza, come A.S. 1212
- L'esigenza di una riforma organica degli Enti Locali ha origini lontane, fin dalla riforma del Titolo V della Costituzione
- La necessità di provvedere con una legge parlamentare è stata determinata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013, che nel luglio del 2013 ha censurato di illegittimità il metodo utilizzato nel precedente disegno riformatore del Governo Monti.



[Comunicato del  
Governo 26 luglio 2013](#)

[Sommario del testo  
approvato dalla Camera  
il 21 dicembre 2013](#)

[L'Atto Senato n. 1212  
della XVII Legislatura](#)

[Sentenza Corte Cost.  
220/2013](#)

[Le aree e le città  
metropolitane - Dossier  
Consiglio Regionale del  
Piemonte \(2008\)](#)

# Finalità della riforma/1

- Realizzare l'istituzione delle Città Metropolitane quali Enti di governo dell'area vasta a ordinamento differenziato, nelle principali conurbazioni italiane. **Scopo:** rilanciare la competitività del sistema Paese puntando sulle potenzialità delle aree metropolitane;
- Trasformare le Province in enti a rappresentatività democratica indiretta, in modo conforme al disegno di legge costituzionale volto alla eliminazione della parola "province" dalla Costituzione (A.C. 1543). **Scopo:** superare la forma di governo prevista dal Testo Unico Enti Locali, privando di legittimazione diretta gli organi di indirizzo politico;



["La ripresa che verrà dalle Città Metropolitane" \(Il Sole-24 Ore\)](#)

[Il discorso programmatico del Ministro Delrio al Senato \(15 maggio 2013\)](#)

[Aree e Città Metropolitane: la definizione del Ministero dell'Interno](#)

# Finalità della riforma/2

- Stabilizzare la forma di governo delle Unioni di Comuni e le regole per le fusioni di Comuni di minori dimensioni o per l'incorporazione da parte di Comuni più grandi. **Scopo**: superare gli interventi legislativi episodici ed eterogenei in materia di unioni di comuni (es. le "unioni speciali"), adeguandone la forma di governo ad esigenze di maggiore rappresentatività territoriale.
- Tutto l'intervento riformatore è dominato dalla volontà di **"ridurre la classe politica e i suoi costi"** *senza ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese* (cit.: Relazione al ddl – 25/7/2013)



[Articolo di Gian Candido De Martin sulle prospettive delle Autonomie Locali dopo la riforma del Titolo V \(Astrid 7 ottobre 2011\)](#)

[Articolo di Franco Pizzetti sulle esigenze di modernizzazione del Paese \(Astrid 11 novembre 2013\)](#)

# La centralità dei Sindaci nel Governo Locale

- La riforma innova profondamente la logica degli interventi di decentramento del ventennio 1977-1997, poiché afferma la netta centralità dei **Sindaci** come *“classe politica di base del governo locale e quindi anche dell’ordinamento democratico”*.
- Al sistema attuale in cui le funzioni amministrative interessano **tre** livelli di indirizzo politico autonomamente espressi mediante elezioni democratiche, si sostituisce un sistema in cui la rappresentatività degli interessi locali resta solo al Comune e alla Regione.



[Sondaggio UPI \(13 ottobre 2013\) sulla percezione dei sindaci dei piccoli comuni in merito all'abolizione delle Province](#)

[Audizione dell'ANCI alla I Commissione Camera dei Deputati \(6/11/2013\)](#)

# La nuova interpretazione della sussidiarietà

- La riforma conferma anche l'indirizzo del D.L. 78/2010 che per primo aveva stabilito soglie minime demografiche di esercizio associato obbligatorio delle **funzioni fondamentali** comunali.
- Nell'85% dei Comuni italiani la "centralità" di ruolo dei sindaci non si può quindi tradurre in autonomia di gestione dei servizi e delle funzioni, perché l'indirizzo politico deve essere raggiunto all'interno delle gestioni associate obbligatorie (unioni di comuni o convenzioni)
- Mettendo nella stessa logica riformatrice le Province e le unioni di comuni si svela la competizione fra i due modelli politico-organizzativi, che era latente almeno dal 2010



[Il principio europeo di sussidiarietà verticale](#)

# L'intenzione del legislatore

- Il disegno di legge opera a Costituzione invariata, come già fece la riforma della fine degli anni '90 (Bassanini).
- Anche questa riforma opera dichiaratamente in funzione anticipatoria di una revisione della Costituzione volta a eliminare la parola “province” dalla Carta costituzionale.
- La riforma fa quindi convergere sul modello politico-organizzativo delle unioni di comuni due finalità e due processi di riforma che finora, procedevano paralleli e con finalità differenti
- Da un lato, la riorganizzazione delle funzioni comunali per mezzo delle Unioni; dall'altro, la riorganizzazione delle funzioni sovra comunali, prima svuotando e poi sopprimendo le Province



[Articolo di Franco Bassanini sulla competitività dell'Italia \(Astrid 14 novembre 2013\)](#)

[Articolo di Luciano Vandelli sul disegno di legge Delrio \(Astrid 23 ottobre 2013\)](#)

[Articolo di Gian Candido De Martin sul disegno di legge Delrio \(Astrid 23 ottobre 2013\)](#)



# Il “carico” sulle unioni di comuni /1

- Con la riforma si crea un corto-circuito fra le funzioni amministrative di prossimità e quelle cd. di area vasta
- Il corto-circuito è tanto più problematico, quanto più è alto il tasso di frammentazione delle amministrazioni comunali, come accade in Piemonte, in Lombardia, e in poche altre regioni italiane che hanno più di 500 comuni, peraltro in maggioranza comuni piccoli o piccolissimi.
- La presenza di città di medie dimensioni non soggette agli obblighi di gestione associata può essere un elemento di complicazione, se le unioni non vengono incentivate e premiate



# Il “carico” sulle unioni di comuni /2

- Le unioni di comuni sono un modello politico-organizzativo che non è ancora assestato e collaudato nella maggior parte d'Italia, salvo alcune rilevanti eccezioni in Emilia-Romagna e in Toscana, dove però la frammentazione comunale è di molto inferiore a quella piemontese.
- Basti pensare che la somma di tutti i Comuni delle due Regioni citate messe equivale a poco più della metà dei Comuni del Piemonte (Toscana 287; Emilia-Romagna 348; Piemonte 1206)



# La riduzione delle economie di scala

- C'è il rischio che la riduzione della scala di operatività dei servizi pubblici, porti con sé – in territori come il Piemonte – anche la perdita delle corrispondenti economie di scala, con un conseguente possibile aggravio dei costi di transazione che è già stato segnalato dalla Relazione della Corte dei Conti al disegno di legge.
- E' evidente che simili effetti potranno non verificarsi in province come quella di Prato, che ha 7 Comuni, o come quella di Reggio Emilia, che di Comuni ne ha 45
- Ma la riforma al momento dà pochi poteri alle Regioni per differenziare l'applicazione sul territorio



[Dossier sul governo di area vasta - Provincia di Torino - 2008](#)

# Riformare tutto il resto dell'ordinamento locale /1

- Quasi tutto il resto delle norme che oggi regolano la vita degli enti locali non è al passo con il disegno di legge Delrio.
- La normativa sulle unioni di comuni non esonera dal patto di stabilità i trasferimenti finanziari dei comuni alle unioni, rendendo nei fatti molto difficile conferire alle forme associative le risorse necessarie per gestire le funzioni che vengono loro trasferite.
- Ai Segretari Comunali iscritti all'albo è preclusa la possibilità di dirigere le unioni di comuni in orario di servizio, e non si comprende come si possa far funzionare un ente senza un responsabile che vi lavori a tempo pieno.



[Articolo sul rapporto tra segretari comunali e unioni di comuni \(Lexitalia 2007\)](#)

# Riformare tutto il resto dell'ordinamento locale /2

- Ancora, la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali e le regole previste dal decreto legislativo sul federalismo fiscale dei Comuni rischiano di precludere seriamente la finanziabilità di funzioni come quelle nel turismo, nella cultura e nello sviluppo economico (es. i SUAP)
- Il rischio di far entrare i servizi pubblici privatizzati ed esternalizzati in una *zona grigia* dell'amministrazione in cui le funzioni di regolazione e vigilanza non sono presidiate da persone elette direttamente dal popolo.
- La riforma Delrio, per tutti questi aspetti, può essere un punto di partenza delle riforme, ma non potrà essere un punto di arrivo.

# Le nuove dimensioni dei servizi pubblici locali

- La dimensione di prossimità viene affidata a due soggetti giuridici diversi: i comuni singoli sopra determinate soglie demografiche e le unioni di comuni (o le convenzioni) sotto le medesime soglie.
- La dimensione metropolitana viene affidata alla Città Metropolitana, ma qualora si determini il recesso di una parte del territorio, la responsabilità dei servizi potrebbe essere ripartita fra due soggetti giuridici differenti: la Città Metropolitana e la Provincia “superstite”
- La dimensione di area vasta dipenderà dall’esito della riallocazione delle funzioni fuori dalle conurbazioni metropolitane: in teoria, a unioni di comuni competitive fra loro, oppure alle Regioni.

# L'ordinamento delle Città Metropolitane

- Le Città Metropolitane vengono definite enti di governo dell'area vasta con un ordinamento legislativo primario differenziato rispetto agli altri enti locali italiani, ai quali si continuerà ad applicare il testo unico degli Enti Locali
- Le Città metropolitane siano regolate da questa legge speciale e non più dal testo unico, se non per parti residuali e in via transitoria. Le regioni potranno apportare alla disciplina eventuali contenuti integrativi, nell'ambito degli spazi eccedenti la disciplina delle funzioni fondamentali che è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.
- La gran parte delle funzioni di regolazione spetterà allo Statuto di Autonomia



[Relazione di Franco Pizzetti all'Assemblea ANCI 2011 \(Astrid 24 ottobre 2011\)](#)

# La portata normativa dello Statuto

- Il disegno di legge delegifica molta della disciplina oggi scritta nel Testo Unico Enti Locali
- Lo Statuto è una fonte del diritto formalmente amministrativa ma in questo disegno assume sostanzialmente un forte contenuto normativo generale, sia nell'organizzazione interna dell'ente, sia nel riparto e nella gestione delle funzioni, sia nel legittimare accordi tra la Città Metropolitana e i Comuni
- Lo Statuto sarà quindi una fonte ibrida: per alcuni versi, "atto di alta organizzazione", per altri versi "fonte paralegislativa", per altri versi ancora "accordo-quadro".



# Le convenzioni di avvalimento e di delega

- La riforma prevede l'utilizzo di strumenti pattizi per la cooperazione tra la Città Metropolitana e i Comuni: le convenzioni di **avvalimento** e di **delega**
- Questi strumenti avranno riflessi differenti fra loro sul piano dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo, posto che l'avvalimento è un esercizio di autorità amministrativa tendenzialmente senza costi per chi si avvale delle strutture altrui, mentre la delega di funzioni comporta l'accollo dei costi a carico del delegante, come è ben noto ai comuni che stipulano fra loro delle convenzioni delegando un comune capofila.

# Quante saranno le Città Metropolitane?

- Dal giorno dell'entrata in vigore della legge, le Province di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria saranno trasformate in Città Metropolitana
- Roma Capitale avrà un proprio ordinamento differenziato, dato dal combinato disposto della legge 42/2009, dai D.lgs. 156/2010, 61/2012, 51/2013 e dalla presente legge di riforma
- Le Regioni a Statuto speciale potranno istituirne di ulteriori nelle Province di Palermo, Catania, Messina, Cagliari e Trieste



[Le critiche dell'ANCI \(Orsoni\) alla proliferazione delle Città Metropolitane](#)

[Documento UPI sulle Città Metropolitane in Europa](#)

# Quante saranno le Città Metropolitane?

- Anche nelle Regioni a statuto ordinario, lo Stato potrà istituire ulteriori città metropolitane nelle attuali province di Bergamo, Brescia e Salerno, nonché operando determinate aggregazioni territoriali anche fra le attuali province di Padova, Verona, Vicenza e Treviso.
- Come indicato anche dal dossier dell'Ufficio Studi del Senato, le Città Metropolitane in Italia potrebbero diventare in tutto 20 o 21, con una popolazione minima di 550.000 abitanti nelle regioni a statuto ordinario (Reggio Calabria) e di 232.000 nelle regioni a statuto speciale (Trieste).

# Le finalità istituzionali delle Città Metropolitane

- Cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano
- Promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione
- Cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo

Sono finalità piuttosto indeterminate e poco sovrapponibile alle finalità istituzionali delle attuali Province.

Presentano delle potenziali aree di sovrapposizione con le finalità istituzionali proprie delle Regioni.

# Gli Organi della Città Metropolitana

- **Sindaco Metropolitan**, con funzioni di rappresentanza legale, presidenza delle assemblee e sovrintendenza al funzionamento degli uffici
- **Consiglio Metropolitan**, con funzioni di indirizzo e controllo, proposta nelle modifiche allo Statuto, potestà regolamentare, di pianificazione e programmazione, adozione preliminare e definitiva dei bilanci
- **Conferenza Metropolitana**, con poteri di adozione dello Statuto, nonché funzioni propositive e consultive. Nelle modifiche statutarie e nell'approvazione dei bilanci, l'organo delibera "a doppia maggioranza" (1/3 dei comuni e 50%+1 della popolazione)



# Il potere esecutivo nella Città Metropolitana

- Nel nuovo ente il potere esecutivo non sarà più svolto in forma collegiale (come nelle attuali Giunte provinciali) e salvo diversa previsione dello Statuto sarà concentrato nelle mani del Sindaco Metropolitano.
- I due organi collegiali avranno poteri di indirizzo e controllo, eserciteranno l'autonomia statutaria e regolamentare e avranno poteri in tema di bilancio.
- Di norma il Sindaco Metropolitano non viene eletto, ma è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. Lo Statuto può prevedere l'elezione diretta, ma solo dopo l'approvazione della legge statale sul sistema elettorale e con procedure differenti per le Città Metropolitane sopra o sotto i tre milioni di abitanti.



# L'elezione di secondo grado del Consiglio

- Il Consiglio Metropolitan avrà una rappresentatività democratica indiretta, ottenuta con elezioni di secondo grado da parte di un corpo elettorale rappresentato dai Sindaci e dai Consiglieri comunali in carica.
- Il sistema elettorale è di tipo plurinomiale su liste concorrenti e collegio unico, con possibilità di esprimere fino a una preferenza e riparto proporzionale dei seggi secondo il metodo d'Hondt.
- Il voto di lista e di preferenza sarà ponderato (9 fasce) a seconda della popolazione residente nel Comune del Sindaco o del Consigliere candidato.
- Per i primi 5 anni di applicazione non si dovranno rispettare le regole previste per la parità di genere nella formazione delle liste di candidati.



[Articolo di Luca Castelli sulla diretta elettività delle province \(Astrid 11 dicembre 2012\)](#)

# Le classi demografiche di ponderazione per l'elezione del Consiglio Metropolitanano

- a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
- b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti;
- c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti;
- d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti;
- e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti;
- f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti;
- g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti;
- h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 abitanti;
- i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000.





# Gli indici di ponderazione

## (simulazione della Città Metropolitana di Torino)

FASCE DEMOGRAFICHE	N. COMUNI	POPOLAZIONE PER FASCIA	PERCENTUALE PER FASCIA	RIASSEGNAZIONE A SEGUITO RIDUZIONE A 35% DEL COMUNE MAGGIORE	% RIDETERMINATA PER FASCIA	N. SINDACI E CONSIGLIERI PER FASCIA	INDICE PONDERATO DI VOTO
>500.000 - 1.000.000	1	872.091	38,678	-3,678	35,000	41	853,659
>30.000 - 100.000	9	391.480	17,363	1,041	18,404	279	65,964
>10.000 - 30.000	23	387.369	17,180	1,031	18,211	475	38,339
>5.000 - 10.000	29	210.371	9,330	0,560	9,890	493	20,061
>3.000 - 5.000	48	182.112	8,077	0,484	8,561	816	10,491
<3.000	205	211.297	9,371	0,562	9,933	2.629	3,778
<b>TOTALI</b>	<b>315</b>	<b>2.254.720</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>4.733</b>	<b>992</b>

Fonte: Provincia di Torino, Area Istituzionale, Ufficio Consiglio

# L'elezione di secondo grado del Consiglio

- Il Consiglio durerà in carica 5 anni, ma seguirà le vicende del Consiglio del comune capoluogo e sarà tenuto a rinnovarsi nel caso in cui quest'ultimo vada a rinnovo per qualsiasi causa.
- A supporto del Sindaco Metropolitano potranno essere nominati un possibile ViceSindaco e dei Consiglieri delegati, che tuttavia non costituiranno un organo collegiale esecutivo.
- Nel disegno di legge è previsto che tutte le cariche negli organi di governo vengano esercitate a titolo gratuito.



# Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- l'adozione e aggiornamento annuale del **piano strategico del territorio** metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;
- la **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area
- la strutturazione di **sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;



# Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- la **mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- la promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico annuale del territorio;
- la promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione** e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

# Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- Si tratta di un insieme di funzioni più simili a quelle di un ente regionale che non a una delle attuali province.
- Come sottolineato anche dal Relatore del disegno di legge al Senato nell'adunanza di discussione generale dello scorso 8 gennaio, l'area delle funzioni di programmazione e coordinamento del territorio viene potenziata
- Appare invece ridotta l'area dei servizi alla persona e alle imprese, sulle quali alcune province hanno comunque investito molto dopo le riforme "Bassanini"
- La Città Metropolitana gestirà anche le nuove funzioni fondamentali della Provincia a cui subentra e le ulteriori funzioni attribuibili nell'ambito del processo di riordino delle province



[Comunicato del  
Governo 26 luglio 2013](#)

[Sommario del testo  
approvato dalla Camera  
il 21 dicembre 2013](#)

[L'Atto Senato n. 1212  
della XVII Legislatura](#)

[Sentenza Corte Cost.  
220/2013](#)

[Le aree e le città  
metropolitane - Dossier  
Consiglio Regionale del  
Piemonte \(2008\)](#)

# Le nuove Province

- Alle Province viene confermato il ruolo di enti territoriali di area vasta, nei territori diversi o esclusi dalle aree metropolitane
- Specifiche funzioni fondamentali sono riconosciute alle province interamente montane e confinanti con Paesi esteri:
  - Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata
  - Cura delle relazioni istituzionali con province (anche autonome) e altri enti territoriali montani, mediante convenzioni e accordi
- D'intesa con le Regioni, le Province montane potranno prevedere la costituzione di zone omogenee, dotate di organismi di collegamento con gli organi provinciali
- La riforma salvaguarda comunque l'autonomia costituzionale delle Province a Statuto Speciale (Trento e Bolzano) e la Regione VdA.



[Articolo di Gian Candido De Martin sul senso e le prospettive per le Province \(Astrid 9 marzo 2012\)](#)

# Gli organi di Governo delle Province

- Il Presidente della Provincia, eletto con voto ponderato **da/fra i** sindaci e i consiglieri comunali, purché non sia a scadenza di mandato prima di 18 mesi. L'elezione avviene con sistema maggioritario e dura in carica **quattro anni**. Ha la legale rappresentanza e poteri di sovrintendenza. Lo Statuto può prevedere specifiche deleghe ai consiglieri.
- Il Consiglio Provinciale (da 10 a 16 componenti), eletto con voto ponderato **da/fra i** sindaci e i consiglieri comunali. L'elezione avviene con sistema plurinomiale di lista, ma il voto è espresso al singolo candidato consigliere. Il riparto dei seggi avviene con sistema maggioritario ponderato. L'organo dura in carica **due** anni.
- L'assemblea dei Sindaci, ha potere propositivo e consultivo

# Le funzioni fondamentali delle Province

- **Pianificazione territoriale provinciale** di coordinamento, nonché **valorizzazione dell'ambiente**, per gli aspetti di competenza
- **Pianificazione dei servizi di trasporto** in ambito provinciale, **autorizzazione e controllo** in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché **costruzione e gestione delle strade provinciali** e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- Programmazione provinciale della **rete scolastica**, nel rispetto della programmazione regionale
- Raccolta ed elaborazione dei dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali



# L'edilizia scolastica

- Tratto dall'elenco delle “nuove” funzioni fondamentali delle Province, è previsto che anche la Città Metropolitana **possa** (continuare a) gestire anche l'edilizia scolastica delle scuole di secondo grado.
- La funzione è tuttavia soggetta a un'intesa con i Comuni (non necessariamente coincidente con la “convenzione di avvalimento/delega”) e riguarda *stricto jure* la sola **gestione** dell'edilizia e non anche la titolarità del relativo **patrimonio**
- Spetterà comunque allo **Statuto** metropolitano definire i **rapporti di coordinazione** con la gestione dell'edilizia delle scuole di **primo grado**, che è funzione fondamentale dei Comuni (art. 14, comma 27, D.L. 78/2010)

# Mantenimento e riordino delle funzioni non fondamentali

- Le funzioni non qualificate come fondamentali dal disegno di legge dovrebbero essere in parte mantenute in quanto “esercitate ai sensi dell’art. 118 Cost.” (art. 11, comma 2, primo periodo)
- Tuttavia, l’art. 17, comma 5 del disegno di legge impone allo Stato e alle Regioni (comma 7: entro **tre mesi**) di individuare le funzioni diverse da quelle strettamente fondamentali e assoggettarle a un processo di riordino

# Area delle funzioni soggette a possibile riordino /1

Potranno essere oggetto di riordino dallo Stato o dalla Regione le attuali funzioni delle Province in materia di:

- difesa del suolo, tutela dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- Gestione, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- Gestione attività estrattive
- Protezione civile
- valorizzazione dei beni culturali;
- Autorizzazioni turistiche e gestione attività sportive
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- Valutazione impatto ambientale
- Gestione informazioni cartografiche e territoriali

## Area delle funzioni soggette a possibile riordino /2

- caccia e pesca nelle acque interne;
- agricoltura e sviluppo montano e rurale;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi socio-assistenziali e sanitari, di igiene e profilassi;
- politiche per il lavoro;
- compiti connessi alla formazione professionale attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- Programmazione delle attività produttive e concertazione territoriale

# Le Unioni di Comuni

- Nell'obiettivo di stabilizzare il modello politico-organizzativo delle forme associative comunali, la riforma prevede la soppressione della variante delle **Unioni "speciali"** per i Comuni fino a 1000 abitanti. Erano state introdotte dal Governo Monti con la manovra finanziaria di metà 2011 (art. 16 d.l. 138/2011) e poi modificate dalla spending review del Governo Monti (art. 19, comma 2 del d.l. 95/2012)
- Ai comuni fino a 5.000 abitanti già aderenti a una Unione "normale" non viene più concessa l'opzione di costituire una Unione "speciale" con comuni sotto i 1.000 abitanti (soppressione art. 19, comma 4, d.l. 95/2012)



[Le unioni speciali nella spending review del 2012](#)

[Un esperimento: trasformare la Provincia \(di Perugia\) in una Unione Speciale](#)

# Le Unioni di Comuni: modifiche al Testo Unico

- La riforma conferma (con modifiche) il modello delle Unioni cd. “miste”, cioè costituite volontariamente ai sensi dell’art. 32 TUEL da comuni soggetti e/o non soggetti agli obblighi di gestione associata.
- Per agevolare la rappresentatività di tutti i Comuni aderenti, lo Statuto non dovrà più rispettare i limiti nella composizione del Consiglio dell’Unione che restano previsti per i singoli Consigli comunali
- Cambia il rapporto tra le fonti di ordinamento delle Unioni:
  - Il Testo Unico come legge generale
  - La Riforma Delrio come legge speciale derogatoria
  - le leggi regionali contenenti i principi di organizzazione e che determinano gli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni associate
  - Statuto dell’Unione come fonte di auto-organizzazione (organi e funzioni)



[Il modello delle Unioni "miste", art. 32 TUEL](#)

[L'art. 16, comma 17 D.L. 138/2011 e i limiti alla composizione dei consigli comunali](#)

# Le Unioni di Comuni: gli Statuti

- La prima approvazione dello Statuto dell'Unione dovrà essere ratificata dai Consigli Comunali dei Comuni aderenti, **ma non le successive modifiche.**
- Cambia quindi il rapporto di “forza” tra le Unioni e i Comuni aderenti: saranno i Comuni a doversi adeguare allo sviluppo delle Unioni e non più viceversa. Le Unioni non dovranno più attendere le ratifiche dei Consigli Comunali.
- La riforma nulla dice però sulla potestà regolamentare, che è anch'essa esercitabile solo in un rapporto di stretta coordinazione fra l'Unione e i Comuni (es. il regolamento sulla CUC fa decadere gli omologhi regolamenti sui contratti dei Comuni aderenti...)

# Le Unioni di Comuni: il Segretario /1

- Non sarà più indispensabile indicare nello Statuto il Segretario dell'Unione tra gli organi di direzione amministrativa, perché la riforma ne fa dipendere l'utilizzo dalla sola scelta discrezionale del Presidente dell'Unione (“...può avvalersi, per specifiche funzioni che lo richiedano...”)
- Se sarà utilizzato, dovrà comunque essere un Segretario Comunale iscritto all'Albo e in servizio presso uno dei Comuni aderenti all'Unione. Presterà servizio presso l'Unione “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.
- Saranno invece fatti salvi gli incarichi di Segretario dell'Unione già conferiti **fuori orario di servizio** (con maggiori oneri per la finanza) a personale anche non iscritto all'Albo dei Segretari Comunali.



[La posizione dell'UNSCP - 24 dicembre 2013](#)



# Le Unioni di Comuni: il Segretario /2

- Non sarà più indispensabile indicare nello Statuto il Segretario dell'Unione tra gli organi di direzione amministrativa, perché la riforma ne fa dipendere l'utilizzo dalla sola scelta discrezionale del Presidente dell'Unione (“...può avvalersi, per specifiche funzioni che lo richiedano...”)
- Se sarà utilizzato, dovrà comunque essere un Segretario Comunale iscritto all'Albo e in servizio presso uno dei Comuni aderenti all'Unione. Presterà servizio presso l'Unione “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.
- Saranno invece fatti salvi gli incarichi di Segretario dell'Unione già conferiti **fuori orario di servizio** (con maggiori oneri per la finanza) a personale dei Comuni e delle Unioni, anche non iscritto all'Albo dei Segretari Comunali.

# Le Unioni di Comuni: gli obblighi di gestione associata per i piccoli comuni

- La riforma conferma che per assolvere agli obblighi di gestione associata, i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (3000 abitanti se appartenenti o appartenuti a delle Comunità Montane) possono ricorrere esclusivamente alle unioni di comuni (art. 32 TUEL) o alle convenzioni (art. 30 TUEL).
- E' confermato il divieto di svolgere in forma singola le funzioni cedute a una unione o a una convenzione ed è anche confermato il divieto di frazionamento della funzione fra più forme associative diverse
- Sono confermate le proroghe al 30/06/2014 (tre funzioni) e al 31/12/2014 (tre funzioni) per completare l'esercizio associato

# Le Unioni di Comuni: le soglie demografiche e il potere delle Regioni

- E' confermato anche il limite demografico minimo delle Unioni in 10.000 abitanti o 3.000 per le unioni montane, purché siano composte da 3 comuni.
- E' confermato anche il potere delle Regioni di individuare soglie demografiche diverse e di adottare specifiche deroghe. Inoltre, le unioni già costituite sotto tali soglie demografiche possono continuare a operare senza adeguarsi.

# Ulteriori attività esercitabili dalle Unioni di Comuni

- In deroga a quanto stabilito dalla legge 190/2012, gli incarichi di Responsabile Anticorruzione e di Responsabile Trasparenza possono essere affidati a un funzionario dell'Unione o dei Comuni aderenti (nominato dal Presidente dell'Unione)
- Revisione contabile: da un unico revisore per le unioni inferiori a 10.000 abitanti e un collegio per quelle superiori
- Le funzioni dell'OIV sono attribuite dal Presidente previa apposita regolamentazione
- I compiti di polizia locale e di protezione civile riservati al sindaco possono essere affidati al Presidente dell'Unione con il conferimento delle rispettive funzioni amministrative
- La giurisdizione di polizia giudiziaria e di polizia locale per il personale dei comuni aderenti a una unione, si estende al territorio dell'unione (sempre che i comuni abbiano ceduto la funzione)

# I costi di personale

- La riforma prevede che in caso di “trasferimento” di personale dei Comuni, i fondi per la contrattazione decentrata già quantificati per l’esercizio di riferimento confluiscano all’Unione.
- Non si chiarisce, tuttavia, se la maturazione di spesa aggregata di personale in capo alle Unioni debba essere ripartita fra i Comuni aderenti (in quanto all’onere di coprirla) in modo da detrarre integralmente la spesa “ceduta” da ogni Comune oppure “spalmandola” tra i Comuni secondo altri criteri (popolazione, servizi svolti dall’Unione, etc..)
- Il tema è oggetto di costanti interventi della Corte dei Conti, che dovrebbero essere recepiti all’interno di un chiarimento legislativo che nemmeno il Delrio offre.

# Fusioni e incorporazioni di comuni

- La riforma propone una modifica del Testo Unico che potrebbe agevolare la fusione dei Comuni in modo graduale e progressivo
- In alternativa alle fusioni, i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione di un comune contiguo, assicurando alle comunità del comune incorporato adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Le popolazioni interessate devono essere sentite in un referendum prima che i consigli comunali deliberino la richiesta alla Regione di modificare le circoscrizioni territoriali
- Alle Regioni viene confermato il compito di incentivare finanziariamente le unioni e le fusioni di comuni

# Grazie per l'attenzione

## Nota

L'autore del presente lavoro è un funzionario di ruolo della Provincia di Torino, con l'incarico di Responsabile dell'Ufficio Studi e Ricerche sul Federalismo Amministrativo. Ha collaborato alle cattedre di diritto costituzionale regionale delle Università di Torino e Milano-Bicocca ed è stato componente degli Osservatori sul Federalismo delle Regioni Piemonte e Lombardia. Ha partecipato come esperto alle attività dell'Ufficio del Commissario Straordinario per l'attuazione del Federalismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Da più di dieci anni collabora con l'Anci Piemonte e più di recente anche con l'Uncem Piemonte, sui temi della governance e dell'organizzazione degli Enti Locali. Da due anni supporta lo sviluppo organizzativo dell'Unione dei Comuni del Ciriace e del Basso Canavese e di altre Unioni di Comuni, anche montani. Dal mese di settembre 2013 ha assunto le funzioni di Segretario dell'Unione delle Province Piemontesi. E' autore di pubblicazioni sul tema e svolge attività di formazione per gli amministratori e i dipendenti degli Enti Locali.

Le affermazioni contenute nel presente lavoro non impegnano in alcun modo le amministrazioni e le associazioni citate e sono espresse a titolo esclusivamente personale e per finalità di carattere divulgativo. Il presente lavoro viene rilasciato sotto licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo, 3.0 Italia.

A cura di Marco Orlando  
[marco.orlando70@yahoo.it](mailto:marco.orlando70@yahoo.it)

