

**Legge regionale n. 21 del 21 dicembre 2012****“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”**

*nota a cura della dott.ssa Barbara Pizzolitto  
Servizio Affari istituzionali e delle Autonomie Locali*

La Legge regionale n.21 del 21/12/2012 si inserisce in un contesto normativo, economico e sociale fortemente caratterizzato dalla crisi internazionale che ha interessato (e continua ad interessare) anche l'Italia e che ha spinto il legislatore nazionale prima, e quello regionale poi, all'adozione di una serie misure volte al contenimento della spesa pubblica, al coordinamento della finanza ed al sostanziale “riordino” dell'assetto istituzionale dei sistemi territoriali di governo.

In questo senso devono essere segnalati il D.L. n. 78/2010 (convertito nella L. n. 122/2010), il D.L. n. 138/2011 (convertito nella L. n.148/2011), il D.L. n. 201/2011 (convertito nella L. n. 214/11), il D.L. 95/2012 (convertito nella L. n.135/2012), il D.L. 188/2012 non convertito in legge a seguito della decisione della Commissione Affari Costituzionali del Senato di interrompere l'esame del relativo disegno di legge di conversione ed infine la legge di stabilità per il 2013, l.n. 228 del 24/12/2012.

**1. Processo di riordino delle province e delle loro funzioni**

Con l'art. 17 del D.L. n. 95/2012 si è disposto il generale riordino degli ambiti territoriali delle province (attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali) e la ridefinizione delle funzioni ad esse facenti capo (oltre a quelle di indirizzo e coordinamento stabilite dal D.L. 201/2011, il testo originario dell'art. 17, all'esito del processo di riordino territoriale, conservava alle province a titolo di funzioni fondamentali anche le funzioni già in capo ad esse quali enti di area vasta e specificava che le restanti dovevano essere trasferite ai Comuni). Il complessivo processo di riforma ha però subito una forte battuta d'arresto con la legge n.228 del 24/12/12 (legge di stabilità per il 2013) che, all'art.1 comma 115, ha previsto la **sospensione sia del processo di riordino territoriale delle province sia del processo istitutivo delle città metropolitane** e questo con rilevanti conseguenze sull'attuazione delle norme di riorganizzazione delle province originariamente dettate dal decreto Salva-Italia, su quelle introdotte dal DI 95/2012 e, conseguentemente, anche su quelle previste dal legislatore regionale nella LR 21/2012.

Quest'ultima legge regionale, al titolo I Capo II, “Norme sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta”, individua infatti le funzioni fondamentali delle Province (art.4) “in conformità con l'articolo 17, comma 1 del decreto legge 95/2012”, norma che, per come è risultata modificata dal citato comma 115 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013, comporta l'immediato riconoscimento alle province stesse di funzioni fondamentali d'area vasta in attesa, e non più all'esito, del processo di riordino territoriale.

Il successivo articolo 5 prevede poi, entro il 31/12/2013, l'identificazione, da parte della Regione, delle ulteriori funzioni amministrative che in conformità all'art.118 comma 1 della Costituzione necessitano di un esercizio unitario di area vasta di ambito provinciale o interprovinciale e (sempre entro la stessa data) la possibilità di riallocare per settori organici le funzioni non rientranti tra quelle fondamentali (di cui all'art.4) o tra quelle che richiedono un unitario esercizio di area vasta (ai sensi dell'art.5 comma1).

In ragione di tutto quanto premesso, la situazione creatasi a seguito della sospensione del processo di riordino delle province (ex. art.1 comma 115 della L.228/12) è tale da aver determinato, da un lato, l'impossibilità per lo Stato e le Regioni, ognuno secondo le proprie competenze, di svuotare le Province delle loro funzioni trasferendole alle Regioni o ai Comuni (essendo state, molte di esse, qualificate come funzioni fondamentali in attesa del riordino) e, dall'altro, l'esigenza di riconoscere in capo alle stesse, per tutto il 2013, l'esercizio delle attuali funzioni (ricordando peraltro che è stato prorogato al dicembre 2013 anche il termine entro il quale il Parlamento deve approvare la legge che disciplina le nuove modalità di elezione degli organi delle Province e che, volendo evitare di eleggere nuovi organi di governo per enti che dovranno essere riformati, è stato disposto il commissariamento fino al 31/12/2013 delle Province già commissariate o di quelle Province i cui organi siano in scadenza nel 2013).

## **2. Esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali di competenza comunale e il ruolo delle comunità montane**

Proseguendo poi la disamina delle disposizioni normative intervenute, si precisa che con l'art. 14 del D.L. n. 78/2010 il legislatore statale ha introdotto per la prima volta l'obbligo per i comuni di ridotte dimensioni demografiche di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali attraverso convenzione o unione (demandando al legislatore regionale il compito di individuare la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per l'esercizio associato obbligatorio di tali funzioni) mentre con l'art. 19 del D.L. n. 95/2012 si è intervenuti nuovamente sulla disciplina della gestione associata obbligatoria dei Comuni, aggiornando il disposto dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010 citato<sup>1</sup>.

Successivamente il legislatore (con più leggi finanziarie statali e già a partire dalla L. n.244 del 2006) ha provveduto ad una progressiva riduzione dei trasferimenti correnti statali a favore delle Comunità montane fino ad arrivare ad un loro sostanziale azzeramento a decorrere dall'anno 2010 (con la legge n. 191/2009). Questo ha comportato, per le Regioni, l'onere di un maggiore impegno finanziario per permettere a tali enti di proseguire regolarmente nella gestione amministrativa delle funzioni loro assegnate.

Tuttavia, il difficile contesto economico che si sta attraversando e la necessità di continuare nell'opera di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, nonché la mancata previsione

---

<sup>1</sup> Attualmente il quadro statale di riferimento prevede dunque:

- per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, l'obbligo di esercitare in via associata le funzioni fondamentali di competenza comunale puntualmente definite dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, come recentemente modificato dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012 ( L. 235/2012)

- il limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione (art. 14 comma 31 D.L. 78/2010 come modificato dall'art. 19 comma 1, lettera e);

- una specifica tempistica, scaglionata nel tempo, per l'avvio delle gestioni associate obbligatorie: almeno tre funzioni fondamentali devono essere gestite in forma associata già a decorrere dall'1.1.2013 e tutte le restanti funzioni fondamentali a decorrere dall'1.1.2014.

- la possibilità per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti (anche quelle non fondamentali) sulla base della legislazione vigente mediante le (speciali) unioni di comuni cui si applica, in parziale deroga all'art. 32 TUEL, la disciplina dell'art. 16 del D.L. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, e successive modifiche e integrazioni.

nella legge statale delle Comunità montane tra le forme associative ammesse all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, hanno spinto varie Regioni a promuovere progetti di legge volti alla soppressione di tali enti.

In questa stessa prospettiva si è mossa anche la Regione Emilia – Romagna che ha ritenuto necessario procedere ad un nuovo riordino territoriale e funzionale del sistema degli enti locali e delle loro forme associative, avviando un percorso che, condiviso insieme al territorio e alle associazioni degli enti locali, ha condotto ad assumere la legge regionale in esame.

### **3. Le finalità perseguite dal progetto di legge con specifico riferimento all'associazionismo. I principali contenuti.**

#### **3.1. Dimensione territoriale ottimale**

La legge n. 21 del 2012 reca la disciplina procedimentale e i criteri sostanziali per l'individuazione della dimensione territoriale ritenuta ottimale ai fini della gestione associata obbligatoria.

La disciplina, che è contenuta principalmente nell'art. 6, valorizza le volontà e le vocazioni associazionistiche dei Comuni poiché tali Enti sono chiamati a formulare proprie proposte di ambito, seppur sulla base di criteri predeterminati atti ad assicurare un adeguato livello di gestione delle funzioni amministrative e dei servizi. La legge introduce, inoltre, ulteriori meccanismi di flessibilità in quanto consente di derogare alla maggior parte dei criteri di legge, qualora ciò sia necessario alla luce del particolare contesto territoriale. Tali condizioni sono:

- a) per i Comuni attualmente inclusi in Comunità montane o Unioni, definizione di proposte che comprendano almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte;
- b) il rispetto di prefissati requisiti minimi demografici e territoriali (comma 2, lettere b e c); le soglie demografiche sono di 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti se l'ambito è costituito in prevalenza da comuni montani. In quest'ultimo caso rileva anche l'estensione territoriale che deve essere almeno di 300 Km<sup>2</sup>.
- c) la coerenza con i distretti sanitari previsti dall'art. 9 della l.r. 19/94 (comma 2, lett. e), fatto salvo quanto previsto al successivo comma 8 ai sensi del quale la regione promuove il riassetto dei distretti sanitari per assicurarne la coerenza con gli ambiti territoriali ottimali.
- d) la contiguità territoriale (comma 2 lett. g)

La norma prevede il rispetto di altre due condizioni che, a differenza delle precedenti, non sono suscettibili di alcuna deroga. Tali ultime (inderogabili) condizioni sono quella secondo cui i comuni proponenti devono appartenere tutti alla medesima provincia, nonché quella secondo cui, nel fare la proposta, i comuni appartenenti a comunità montane si impegnano a costituire, in coincidenza dell'ambito proposto una o più unioni di comuni ovvero aderire ad una unione già esistente (comma 2, lett. d e f).

L'art. 6, comma 5, precisa, fra l'altro, che la mancata presentazione di proposte entro il termine assegnato (ossia 60 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale) equivale ad assenso dei Comuni rispetto agli ambiti individuati con atto di Giunta (Programma di riordino territoriale).

L'art. comma 6 comma 6, prevede che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge la Giunta, acquisito il parere del CAL, adotta un atto (il *programma di riordino*) che individua gli ambiti territoriali ottimali ed effettua la ricognizione delle forme associative costituite o in via di costituzione. In tali ambiti verranno comunque inclusi tutti i comuni della Regione (anche in mancanza di una loro proposte conforme ai criteri) ad eccezione dei Comuni capoluogo, salva loro diversa richiesta.

### 3.2. Rafforzamento dell'associazionismo

La legge n.21 muove dall'idea che la massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso possa raggiungersi principalmente attraverso il consolidamento del ruolo delle Unioni di comuni che sembra rappresentare l'unica strada (oltre alle fusioni), specie per i Comuni di piccole dimensioni, per superare le crescenti difficoltà, garantendo il raggiungimento di economie di scala, l'efficienza dei servizi nonché un adeguato livello di preparazione tecnica a fronte di competenze amministrative che vanno via via aumentando. La cooperazione intercomunale è rafforzata attraverso una molteplicità di strumenti, principalmente disciplinati all'art.7 del progetto di legge. In particolare, si prevede:

1) il coinvolgimento nelle gestioni associate obbligatorie sia dei Comuni di piccole dimensioni, già obbligati ai sensi della normativa statale, sia dei Comuni più grandi, inclusi anch'essi obbligatoriamente nei medesimi ambiti ottimali (tranne i comuni capoluogo). Del resto, la concreta applicazione della normativa statale, considerando il nostro specifico contesto territoriale e, in particolar modo, l'ubicazione (a macchia di leopardo) dei comuni "sotto soglia" statale, chiama necessariamente in causa anche i comuni con più di 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) qualora si voglia effettivamente garantire la dimensione "omogenea e ottimale per area geografica", la funzionalità e la capacità di generare economie di scala, nonché l'apporto di alta esperienza gestionale da parte dei Comuni di maggiori dimensione demografiche.

A tal fine, la legge prevede che i Comuni sopra la soglia demografica statale debbano svolgere obbligatoriamente in forma associata con tutti gli altri Comuni inclusi nell'ambito almeno tre delle seguenti quattro funzioni fondamentali (fermo restando la gestione obbligatoria anche dei sistemi informativi e delle tecnologie dell'informazione):

- pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di ambito di livello sovra-comunale
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale.

Il progetto di legge precisa che tutti gli obblighi di gestione associata possono essere realizzati attraverso la costituzione di sub-ambiti gestionali finalizzati ad una migliore organizzazione del servizio, qualora vi sia coincidenza tra l'ambito ottimale e il territorio dell'unione e ciò sia espressamente previsto nello statuto della stessa unione.

2) la costituzione all'interno di ciascun ambito di una sola unione al fine di favorire, attraverso meccanismi incentivanti, la sua tendenziale coincidenza con l'ambito territoriale ritenuto ottimale ai fini della gestione obbligatoria, nonché l'individuazione di parametri demografici minimi che ciascuna Unione di Comuni è tenuta a rispettare (10.000 abitanti o 8.000 se nei territori montani); qualora nell'ambito vi siano più unioni pre-esistenti la previsione secondo cui all'interno di ciascun ambito non può che esservi una sola unione, comporta, per i comuni ivi aggregati, l'obbligo di adeguarsi alla previsione normativa, anche ricorrendo all'aggregazione delle forme associative che insistono nel medesimo ambito.

3) il rafforzamento della cooperazione funzionale di tutti i Comuni inclusi nell'ambito anche attraverso la previsione dell'obbligo di gestione delle funzioni ex- provinciali che saranno conferite ai Comuni all'esito del processo di riordino provinciale (fatta salva diversa disposizione legislativa);

4) la previsione di meccanismi che incentivano la costituzione delle unioni (cfr. punto 4.4).

### **3.3. Superamento delle Comunità montane attualmente esistenti**

La legge intende portare a compimento l'opera di riordino territoriale delle comunità montane intrapresa con la legge n. 10/2008, attraverso la loro trasformazione *ex lege* in unioni di comuni montani (nel caso di coincidenza dell'ambito territoriale con la pre-esistente comunità montana) ovvero attraverso il subentro ad esse di più enti associativi (unioni) e la regolamentazione della relativa fase successiva. A tale disciplina è dedicato l'intero Capo II del progetto di legge. Si sottolinea che il percorso successorio, lungo e complesso, richiede per essere portato a termine, una serie di attività e adempimenti che impegneranno gran parte dell'anno 2013, consentendo tuttavia di poter giungere all'avvio delle gestioni associate obbligatorie nel termine di decorrenza del 1 gennaio 2014 fissato dalla legge regionale

## **4. Introduzione di una nuova disciplina incentivante e avvio delle gestioni associate**

La recente tendenza dell'ordinamento statale è quella di favorire le unioni dei comuni in quanto forme associative ritenute le più idonee al perseguimento degli obiettivi di efficienza/efficienza gestionale. Tant'è che il legislatore statale, pur consentendo l'aggregazione dei comuni secondo il modello della convenzione, guarda con un certo sfavore a tale modalità associativa sottoponendola a verifica per quanto concerne il conseguimento di significativi livelli di efficacia e efficienza della gestione e prevedendo, nel caso di esito negativo, che i comuni (sotto la soglia demografica statale) siano obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione. Allo stesso modo il legislatore regionale privilegia il ricorso al modello delle unioni in luogo delle convenzioni pur ammettendo, al pari del legislatore statale, la modalità della convenzione quale forma alternativa all'unione dei comuni.

Proprio nella prospettiva di promuovere l'aggregazione dei Comuni attraverso il modello dell'unione, la legge prevede, al Capo IV, quali uniche destinatarie delle misure incentivanti le sole unioni di comuni coerenti con le norme della legge, e prioritariamente quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali. Nessuna forma di incentivazione è quindi prevista per le mere convenzioni. Secondo la previsione normativa è poi presupposto indispensabile per l'accesso ai contributi, oltre al trasferimento del personale e delle risorse, anche il fatto che la Giunta dell'Unione sia composta esclusivamente dai sindaci o da un unico assessore per Comune con specifica delega all'insieme delle funzioni conferite all'unione. La disciplina più puntuale delle incentivazioni è rimessa al programma di riordino territoriale (PRT). Si prevede, infine, un obiettivo di adeguamento delle leggi di settore le quali, fra l'altro, dovranno riservare i benefici alle Unioni di Comuni conformi alla presente legge.

La legge fissa, infine, l'avvio per le gestioni associate all'1.1.2014 (fatta salva per i comuni di maggiori dimensioni demografiche, la possibilità di ottenere una proroga al 31.12.2015: cfr. art. 30), in attuazione di quanto previsto dall'art. 14, comma 30, il quale consente ai Comuni di procedere con l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato nell'ambito della stessa normativa regionale.