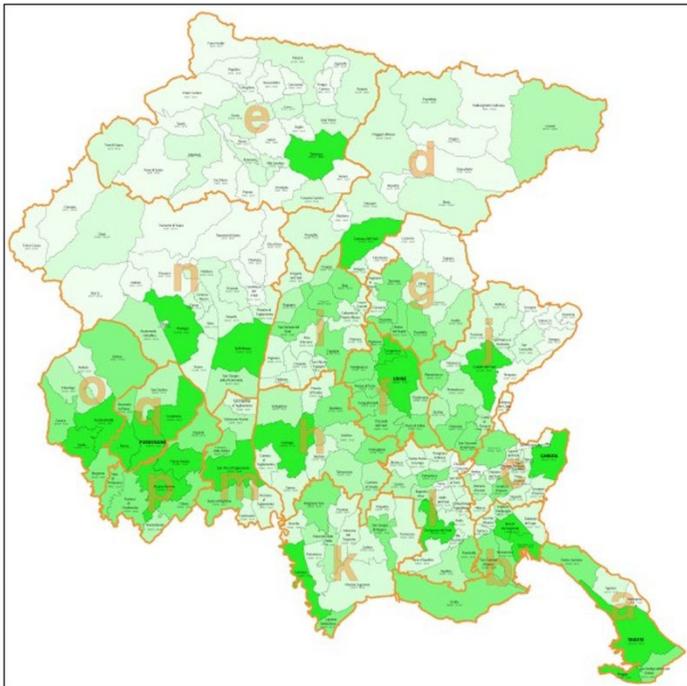


**UNIONI TERRITORIALI INTERCOMUNALI
(UTI)**

SUPERFICIE e POPOLAZIONE CENSIMENTO 2011

LEGENDA		suddivisione abitanti in fasce	
	Utis amministrative comunali		1 - 1000 (47)
	Utis "Terminale" intercomunali (UTI)		1001 - 10000 (85)
	Censimento abitanti 2011 (125A)		5001 - 50000 (25)
	Superficie comunale - kmq (125A)		5001 - 10000 (41)
	Superficie comunale - kmq (125A)		> 10001 (2)

- 1. **UTI Deltata** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Moggio di Udine, San Cirillo, Sgonico, Trestz di
- 2. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 3. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 4. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 5. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 6. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 7. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 8. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 9. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 10. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 11. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 12. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 13. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 14. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 15. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 16. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 17. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 18. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 19. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di
- 20. **UTI Fiume Sagrada** (popolazione da 1000 a 10000) (suddivisione in fasce):
Cividale del Friuli, Corno, Fiume Sagrada, Sgonico, Trestz di



IL NUOVO ASSETTO DEGLI ENTI LOCALI

SASSARI
Rete Metropolitana
Ricomprei i 17 comuni dell'hinterland

Alghero, Porto Torres, Castelsardo, Sorso, Sennori, Stintino. Si potrebbero aggiungere Cargoghe, Codrongianus, Florinas, Ittiri, Muros, Omedeo, Ossi, Puffiliger, Tissi, Uri, Usini

ORISTANO
CITTÀ MEDIA, 30mila abitanti

CARBONIA + IGLESIAS
CITTÀ MEDIA, 30mila abitanti

OLBIA
CITTÀ MEDIA, 30mila abitanti

NUORO
CITTÀ MEDIA, 30mila abitanti

CAGLIARI
Città Metropolitana
Ricomprei i 16 comuni dell'hinterland

Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Monserrato, Maracalagonis, Pula, Quartu, Quartucciu, Sarrloch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta

SITUAZIONE ATTUALE
fino al 31 dicembre 2016

Provincia del Sud

Città Metropolitana di Cagliari

I confini delle province storiche che subiranno modifiche dal 1° gennaio 2017

- **Unione dei Comuni:** formata minimo da 10mila abitanti o 4 comuni
- **Rete urbana:** minimo 50mila abitanti e formata da una città media con almeno una Unione di comuni

NUOVI ASSETTI DEGLI ENTI LOCALI

Riforme nelle regioni e ipotesi in discussione: verso Europa 2020



Tonioloricerche 95 - aprile 2017

Materiali

Le attività di Senato della Repubblica e Camera dei Deputati.

3	Atto Senato n.2541 – Misure valorizzazione dei piccoli comuni.	Dossier Senato n.391 / ottobre 2016	 www.senato.it
4	Indagine Conoscitiva <i>Gestione associata funzioni e servizi comunali</i>	Documento conclusivo 28.11.2016.	 www.camera.it
5	Differimento al 31 dicembre 2017 della gestione associata.	Legge 27 febbraio 2017 n.19.	 www.normattiva.it
6	 Chiara Bongiovanni <i>Chi ha incastrato la riforma Del Rio?</i>	Commento al differimento termini.	 www.forumpa.it

Opzioni legislative nelle regioni italiane.

7	Regione Lombardia <i>Riforma del sistema delle autonomie.</i>	Legge Regionale 8 luglio 2015 n.19.	 www.consiglio.regione.lombardia.it
8	Regione Friuli Venezia Giulia <i>Unioni Territoriali Intercomunali.</i>	DGR n.1282 dell'1 luglio 2015.	 www.autonomielocali.regione.fvg.it
9	Regione Emilia Romagna <i>Riforma del sistema di governo.</i>	Legge Regionale 30 luglio 2015 n.13	 www.regione.emilia-romagna.it
10	Regione Toscana <i>Attuazione della Legge 7 aprile 2014 n.56.</i>	Legge Regionale 3 marzo 2015 n.22.	 www.regione.toscana.it
11	Regione Puglia <i>Riforma sistema governo regionale e territoriale.</i>	Legge Regionale 30.10.2015 n.31.	 www.regione.puglia.it
12	Regione Sardegna <i>Riordino sistema delle autonomie locali.</i>	Legge Regionale 4 febbraio 2016 n.2.	 www.consiglio.regione.sardegna.it

Testi di valutazione per continuare la ricerca (2015/2017).

13	 Patrizia Messina <i>Il governo delle reti per lo sviluppo locale.</i>	Accademia per l'Autonomia 23.4.2015	 www.accademiaautonomia.it
14	 Martino Mazzoleni <i>L'esperienza lombarda di riordino.</i>	Comunicazione SISP 15.9.2016.	 www.sisp.it/convegno2016/docs
15	 Sabrina Iommi <i>Costi della frammentazione e vantaggi fusioni.</i>	Comunicazione a Siena 8 aprile 2016.	 www.irpet.it
16	 Ruben Cheli <i>Quale futuro per l'ente di area vasta? (§ 6.)</i>	Le istituzioni del federalismo 2.2016.	 www.regione.emilia-romagna.it
17	 Claudia Tubertini <i>Le province a due anni dalla Legge 56/2014.</i>	Wp. Rivista online Urban@it 2.2016.	 www.urbanit.it
18	 Elena d'Orlando <i>Il Consiglio delle autonomie locali.</i>	Relazione rielaborata 7.12.2016.	 www.osservatorioaic.it
19	 Nicola Melideo <i>Il ruolo delle province nel post referendum.</i>	Pavia, 19 e 20 gennaio 2017.	 www.fondazioneromagnosi.it
20	 Gaetano Palombelli <i>Le province in mezzo al guado.</i>	Pavia, 19 e 20 gennaio 2017.	 www.fondazioneromagnosi.it
21	 Marco Pompilio <i>Governo del territorio nella riforma autonomie.</i>	Pavia, 19 e 20 gennaio 2017.	 www.fondazioneromagnosi.it
22	 Giuseppe Longhi <i>Un futuro per la pianificazione di area vasta?.</i>	Pavia, 19 e 20 gennaio 2017.	 www.fondazioneromagnosi.it
23	 Achille Variati <i>Comunicazione all' Assemblea dei Presidenti.</i>	Roma, 16 febbraio 2017.	 www.upinet.it
24	 Mario Gorlani <i>Quale futuro per le province?</i>	Testo pubblicato l'8 marzo 2017.	 www.federalismi.it

In copertina: mappa 1 realizzata dalla Direzione Autonomie Locali della Regione Friuli ; mappa 2 pubblicata da "La Nuova Sardegna" il 27 gennaio 2016.

Dal 18 ottobre 2016 è in corso di esame alla Commissione 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) il Disegno di Legge n.2541 *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”*.

L'ufficio studi del Senato ha realizzato sul disegno di legge lo specifico dossier : n.391, disponibile da ottobre 2016.

Il dossier rammenta che il testo del disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 28 settembre 2016 e si presenta così strutturato:

Articolo **1** : finalità e definizioni. Articolo **2** : attività e servizi.

Articolo **3** : fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni. Articolo **4** : recupero e riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi.

Articolo **5** : misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni. Articolo **6** : acquisizione di case cantoniere e realizzazione di circuiti e itinerari turistico culturali.

Articolo **7** : convenzioni con le diocesi della Chiesa cattolica e con altre confessioni religiose. Articolo **8** : sviluppo della rete in banda ultra larga e programmi di e government.

Articolo **9** : disposizione relative ai servizi postali e alla effettuazione di pagamenti. Articolo **10** : diffusione della stampa quotidiana.

Articolo **11** : promozione dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Articolo **12** : misure per favorire la vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

Articolo **13** : attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane. Articolo **14** : iniziative per la promozione cinematografica.

Articolo **15** : trasporti e istruzione nelle aree rurali e montane. Articolo **16** : clausola di invarianza finanziaria. Articolo **17** : disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Utile precisazione

Il comma 2 dell'articolo 1 precisa che: *“Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti”*.

La 1^a Commissione (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) ha svolto – dal 27 ottobre 2015 al 10 dicembre 2015 – una **Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali**.

La Commissione ha approvato il documento conclusivo dell'indagine nella seduta del 28 novembre 2016 (testo completo disponibile nel sito web della Camera / Commissione 1^a).

Tra le possibili soluzioni indicate si legge:

(...)

2) “Va ribadita la necessità che i comuni si organizzino per gestire funzioni e servizi secondo *standard* predefiniti mettendo in comune risorse umane e finanziarie in ottemperanza al principio di uguaglianza tra cittadini e ai principi di adeguatezza, di proporzionalità, di sussidiarietà, di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, a prescindere dal criterio demografico, e tenendo conto degli ambiti ottimali di collaborazione politica già eventualmente definiti (vedi i già richiamati distretti socio sanitari, collegamenti di vallata, infrastrutture, collegamenti per servizi o lavoro). Andrà valutato se tutti i comuni debbano organizzarsi in unioni ad eccezione, eventualmente, dei comuni capoluogo di provincia ovvero possano organizzarsi secondo una combinazione di modelli organizzativi più flessibili alle esigenze territoriali a condizione che raggiungano *standard* predefiniti minimi sul territorio nazionale nell'erogazione di servizi e funzioni. Va prestata particolare attenzione alla definizione di modalità di *governance* capaci di garantire governabilità all'interno delle costituende unioni di comuni. Per agevolare il funzionamento delle gestioni associate di funzioni, bisogna prevedere specifiche misure di semplificazione e di flessibilità di carattere organizzativo soprattutto in materia di gestione del personale.

3) Devono essere favorite le fusioni tra comuni con norme ordinamentali e finanziarie di favore, facendo attenzione a non indurre o incentivare fusioni “innaturali” ovvero finalizzate a superare le difficoltà economiche e di gestione del personale, ma non realmente rispondenti alle esigenze di mobilità e organizzazione dei servizi ai cittadini. Va prestata particolare attenzione normativa al fenomeno emergente delle fusioni per incorporazione, previsto dall'articolo 1, comma 130, della legge n. 56 del 2014, prestando attenzione anche a tutelare adeguatamente la rappresentanza delle comunità locali nel rispetto delle singole identità delle comunità locali di cui i comuni originali sono espressione.

4) Dopo la cancellazione della TASI (Tributo sui servizi indivisibili) sulla prima casa, misura positiva per i cittadini, è importante ripensare a come restituire ai comuni autonomia fiscale, in modo da collegare l'elezione diretta dei sindaci e la conseguente responsabilità politica sull'attuazione del programma di mandato per obiettivi e risultati, alla possibilità e capacità di programmare e usare correttamente risorse finanziarie ed umane. Occorre inoltre definire indicatori di valutazione utili a misurare la qualità, la quantità e l'efficacia della gestione associata al fine di ripartire gli incentivi economici non a pioggia ma in modo differenziato alle Unioni che rispondono ad obiettivi reali di razionalizzazione e semplificazione dell'azione amministrativa nonché del grado reale di gestione associata raggiunto. La ripartizione degli incentivi economici sulla base di un giudizio sulla qualità dell'Unione attraverso indicatori misurabili intende costituire una leva ulteriore per motivare i comuni verso una adesione sostanziale e non formale agli obiettivi di razionalizzazione ed efficientamento degli uffici pubblici”.



Il decreto legge 30 dicembre 2016 n.244 – ora convertito in **Legge 27 febbraio n.19** – prevede il differimento al 31 dicembre 2017 dell'obbligo di **gestione associata delle funzioni fondamentali dei Piccoli Comuni**.



Utile qui riportare la valutazione di Chiara Bongiovanni in dialogo con Mario Collevocchio proposta su Forum PA il 19 gennaio 2017:

*“Per quanti si stessero chiedendo che fine ha fatto la scadenza di obbligo di associazione per i Comuni sotto i 5000 abitanti, fissata (già in proroga) allo scorso 31 dicembre, la risposta è nell’articolo 5, comma 6 del decreto-legge 30.12.2016, n.244, cioè il Milleproroghe. E la sintesi è: ci riaggiorniamo al 31 dicembre 2017. Dunque, una **nuova proroga**, come era prevedibile guardando ai numeri. Nel 2016 sono state 29 le fusioni realizzate, mentre a novembre 2016 le Unioni dei Comuni erano **538** (73 in più rispetto al marzo dello stesso anno) coinvolgendo **3104 Comuni** a fronte dei 5585 aventi obbligo da decreto legge 78/2010. Per quanti si stessero chiedendo cosa c’entra l’ultimo Referendum con la nuova proroga, la risposta c’è ed è una bella gatta da pelare... e probabilmente è il caso di farlo con una certa urgenza per sbloccare il processo di riordino degli enti locali che a tanti sta a cuore.*”

Destini incrociati nel processo di riordino degli enti locali

*Partiamo dal **Referendum costituzionale** dello scorso 4 dicembre. “Con la vittoria del no – sottolinea il prof. Mario Collevocchio a cui abbiamo chiesto di aiutarci a far chiarezza - succede che rimane in piedi l’art.114 della Costituzione, fondamentale per individuare quali siano gli enti costitutivi della Repubblica o livelli di governo. Senza dubbio ora ne dobbiamo considerare cinque: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”. Quindi il dato più eclatante è che **la Provincia resta** come elemento costitutivo della Repubblica. Questo è un primo problema che riguarda l’attuale “processo di riordino degli enti locali”. Rientrate a pieno titolo, senza mai esserne davvero uscite, nello status di ente costitutivo della Repubblica, le Province si trovano infatti ad operare in conclamata crisi identitaria e finanziaria sui territori italiani, territori che diventano vero crocevia di riforme a cui si riferiscono gli obblighi di associazionismo comunale, dalle Unioni alle Fusioni passando per le gestioni associate, imposti da legge dello Stato ([decreto legge 78/2010](#) e [legge Delrio 56/2014](#)), le relative leggi regionali di riforma del governo regionale e locale, la legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche all’interno dell’incerta Riforma Madia ([legge 124/2015](#)).* “Le **Province** – spiega il prof. Collevocchio - con la legge Delrio sono state ridimensionate in termini di funzioni ma soprattutto sono state svuotate dall’interno di personale e risorse finanziarie dalle Leggi di stabilità successive”. Ci troviamo dunque in una situazione che ha del paradossale. “Ricordiamo – sottolinea il professore - che la legge Delrio ha una sua organicità, nel momento in cui stabilisce che le **funzioni non fondamentali vanno dalle Regioni attribuite ad altri enti sul territorio**, insieme al personale, i beni e le risorse finanziarie che le province utilizzavano per l’esercizio di queste funzioni”. *Nota a margine: la legge Delrio stabiliva che questi processi si chiudessero entro **dicembre 2014**, data alla quale doveva essere stata attuata la redistribuzione*

delle risorse per assicurare la continuità e il miglioramento dell'esercizio. "Un disegno – specifica - che però non ha funzionato per il ritardo delle Regioni nell'intervenire con Leggi regionali che operassero il trasferimento di funzioni, ma soprattutto per la stretta finanziaria che è stata data con la legge di stabilità 2015 e con provvedimenti relativi a tagli e ricollocazione del personale che hanno generato un paradosso: le Province hanno continuato a esercitare funzioni anche non fondamentali in carenza di risorse". La priorità dunque non può che essere una **nuova disciplina giuridica delle Province** che consenta loro di operare come enti di area vasta.

Regioni: un ruolo centrale per la riorganizzazione territoriale

La legge n. 56/2014 – secondo il professor Collevicchio - propone un assetto nel suo insieme organico, stabilendo l'istituzione delle Città metropolitane (novità), il riordino delle Province, con indebolimento immediato (in vista della soppressione con norma costituzionale, poi non avvenuta) e **rafforzamento dei livelli di associazionismo** in cui ricollocare molte delle funzioni non fondamentali delle Province. **L'attuazione del disegno passa dalle Regioni. Dunque, cosa è successo e cosa è mancato?**

A mancare, secondo il professore, è stato proprio il disegno organico a livello regionale, pur con le dovute eccezioni. "Seppur in ritardo - spiega - le Regioni hanno provveduto ad emanare delle Leggi regionali, ma messe alla stretta dal punto di vista finanziario, con le Province che protestavano perché non potevano esercitare funzioni fondamentali, con la complessità della normativa nazionale in materia di mobilità del personale, molte Regioni hanno meramente regolato l'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province e il loro trasferimento alla Regione stessa. Hanno accentrato, ponendo così una **questione di accentramento regionale**, anche laddove ne hanno esplicitato la transitorietà a fronte dell'impreparazione del territorio a recepire queste funzioni". Alcune Leggi regionali, però, sono andate avanti. Particolarmente avanzata la [Legge regionale Emilia Romagna n. 13/2015](#) e, a seguire, le Leggi regionali [Toscana n. 22/2015](#), dell'[Umbria n. 10/2015](#); delle [Marche n. 13/2015](#); della [Lombardia n. 19/2015](#) e della [Puglia 31/2015](#). "Il punto chiave - continua Collevicchio - è aver previsto la ricollocazione delle funzioni provinciali sul territorio in un'ottica di riforma, quindi di **miglioramento del servizio**. Cioè queste Regioni non hanno operato un mero trasferimento, ma hanno dato attuazione al comma 144 della Delrio, **adeguando la loro legislazione alle nuove esigenze di associazionismo dei Comuni**, attraverso la Unioni o Fusioni, anche attraverso incentivi". Ad ogni modo, ciò che ad oggi accomuna le Regioni è il dover tener conto del "rinnovato" status costituzionale delle Province, ovviamente da queste ultime reclamato a gran voce, anche a fronte del fatto che la legge di stabilità 2017 toglie loro ancora 650 milioni di euro e che, come le ultime elezioni provinciali testimoniano, si trovano assoggettate a un assetto politico -istituzionale quanto meno bislacco.

Una nuova governance inter-istituzionale per migliorare i servizi

Quale strada di lavoro da qui ai prossimi mesi? E' importante tracciare la via di lavoro ma soprattutto tener sempre presente l'obiettivo – guida. "Abbiamo bisogno - sostiene Collevicchio - di un riordino di tipo istituzionale e funzionale degli enti in ambito regionale con redistribuzione delle funzioni in una visione organica di riforma, tenendo presente l'esigenza di migliorare i servizi. La riforma deve avere un chiaro senso migliorativo, cioè va orientata al miglioramento dei servizi dell'amministrazione locale". **In altri termini, la parola chiave è "funzioni" non "norme"**. E conclude: "Parlo di esercizio concreto di funzioni. Non parlo di un assetto normativo che definisce la funzioni, ma di un servizio da dare al cittadino, in termini di diritti. La PA non può rimanere ferma in questa posizione di lassismo e di inefficienza in quanto la sua azione è fondamentale per assicurare i diritti: **stiamo parlando di democrazia, di Stato democratico non di teoria**".

Questa è la bussola dell'urgente azione di riordino degli enti locali, sotto la cui guida procedere spediti verso una nuova stagione di associazionismo comunale. Come non essere d'accordo?".

Giunta e Consiglio regionale dispongono della Legge Regionale 8 luglio 2015 n.19 **Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della [legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).**

Il testo è strutturato in 11 articoli e 1 allegato che delinea esplicitamente le funzioni riallocate in capo alla Regione.

Utile qui riportare gli articoli 2, commi 1/3 e 7, comma 1.

Articolo 2 , commi 1/3.

(Funzioni confermate in capo alle province e funzioni trasferite alla Regione)

1. Restano confermate in capo alle province, anche al fine di conseguire le finalità di cui all'[articolo 1, comma 89, della legge 56/2014](#), le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di cui all'allegato A, che sono trasferite alla Regione.
2. Sono parimenti trasferite alla Regione, ai sensi del [comma 1](#), le funzioni già conferite alle province alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche, di cui all'allegato A.
3. Non si applicano alla provincia di Sondrio le disposizioni di cui al [comma 2](#) relative alle funzioni nell'ambito delle concessioni idriche, di cui all'allegato A.

Articolo 7, comma 1.

(Tavoli istituzionali di confronto sugli ambiti territoriali ottimali e omogenei e per la promozione della specificità dei territori montani)

1. È istituito, per ogni provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane. Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

E' certamente atipica – e decisamente innovativa - la strada intrapresa da questa regione per il riordino complessivo delle funzioni di governo territoriale. Il percorso - complesso e *in progress* - è visualizzabile nei molti materiali disponibili nel sito indicato a pagina 2. Qui una delle slide presentate nel 2015 e particolarmente utile per intuire alcune delle scelte “chiave”:

I cardini della riforma

I cardini della legge di riforma sono:

- ✓ La **perimetrazione** delle forme associative.
- ✓ La definizione dell'ordinamento delle **Unioni Territoriali Intercomunali**.
- ✓ Il programma delle **fusioni**.
- ✓ La riallocazione di molte delle **funzioni amministrative** ora provinciali.
- ✓ Il superamento delle **comunità montane**.
- ✓ L'istituzione della **centrale unica di committenza regionale**.

► Uno specifico approfondimento sulle 18 Unioni Territoriali Intercomunali è in www.forumpa.it del 2 febbraio 2017. Testi di Chiara Bongiovanni con Daniele Gortan e Milena Grion.

La Legge Regionale 30 luglio 2015 n.13 – poi integrata da ben 6 disposizioni successive tra 2015 e 2016 – detta la **RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO REGIONALE E LOCALE E DISPOSIZIONI SU CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA, PROVINCE, COMUNI E LORO UNIONI**.

Il testo risulta di particolare complessità essendo strutturato in 3 Titoli e ben 89 articoli (quelli finali, peraltro, dovuti a modifiche e abrogazioni di norme). Qui utile riprendere almeno due testi:

Articolo 3, commi 1/2 e Articolo 8, commi 1/4

Principi per il riparto delle funzioni amministrative

1. Nel quadro delle disposizioni della legge n. 56 del 2014, alla Regione, alla Città metropolitana di Bologna, alle Province, ai Comuni e alle loro Unioni sono attribuiti compiti e funzioni definiti per settori organici di materie, in coerenza, rispettivamente, con il ruolo istituzionale:

- a) di indirizzo, pianificazione e controllo della Regione;
- b) di governo dell'area vasta della Città metropolitana di Bologna;
- c) di governo delle aree vaste delle Province;
- d) **del governo di prossimità dei Comuni e delle loro Unioni**.

2. Per ciascun settore organico di materia sono indicate le funzioni oggetto di riordino sotto il profilo della competenza o del contenuto, le funzioni confermate in capo ai diversi soggetti istituzionali, nonché i principi per i successivi adeguamenti legislativi, collegati alla presente legge e con essa coerenti.

Ruolo e funzioni dei Comuni e delle loro Unioni costituite negli ambiti territoriali ottimali. Modifiche alla legge regionale n. 21 del 2012

1. La presente legge riconosce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative di prossimità, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali di cui alla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) nei casi e nelle forme previsti dalla suddetta legge.

2. L'Unione realizza, per le funzioni ad essa conferite, l'integrazione delle politiche e dell'azione amministrativa dei Comuni e favorisce i rapporti di collaborazione fra i Comuni aderenti e quelli ad essa non ancora aderenti, appartenenti al medesimo ambito ottimale, nonché verso le istituzioni e gli altri enti, contribuendo al processo di innovazione e miglioramento della pubblica amministrazione e allo sviluppo di percorsi di partecipazione alla vita delle comunità locali.

3. La Regione valorizza, nelle sedi di confronto e partecipazione alle politiche ed alla programmazione regionale, le Unioni costituite a norma della legge regionale n. 21 del 2012 quali interlocutori in rappresentanza del territorio dell'ambito ottimale nel quale sono costituite. Ne valorizza altresì il ruolo di enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nel quale sono costituite, riconoscendo alle Unioni montane la funzione di promozione e di coordinamento delle politiche territoriali a favore della montagna.

4. **L'Unione costituisce, nello sviluppo delle politiche regionali, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio**. A tal fine l'articolo 21 della presente legge attribuisce alle Unioni funzioni in materia di vincolo idrogeologico e forestazione e l'articolo 48, comma 4, attribuisce loro alcune funzioni a presidio dello sviluppo turistico dei territori.



La Legge Regionale 3 marzo 2015 n.22 detta le disposizioni per il Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014 , n. 56.

Di fatto il testo accentra in **capo alla Regione** una lunga serie di funzioni così dettagliate all'articolo 2, commi 1 e 2:

1. Sono oggetto di trasferimento alla Regione, nei termini previsti dalla presente legge, le seguenti funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze prima dell'entrata in vigore della presente legge secondo le norme richiamate di seguito e nell'allegato A:

a) le funzioni in materia di agricoltura; b) le funzioni in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne ; c) le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici;

d) le seguenti funzioni in materia di ambiente :

1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549); **(5)**

2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi;

3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria;

4) le funzioni in materia di inquinamento acustico;

5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento;

6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA);

6 bis) le funzioni in materia di parchi ed aree protette; **(6)** e) le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione; f) le funzioni in materia di osservatorio sociale già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 30 luglio 2014, n. 45 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"), e dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione; g) le funzioni in materia di strade regionali, limitatamente alla progettazione e costruzione delle opere relative alle strade regionali, programmate dalla Regione e indicate nelle deliberazioni della Giunta regionale di cui all' articolo 4, comma 1, della legge regionale 4 novembre 2011, n. 55 (Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità "PRIIM". Modifiche alla l.r. 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla l.r. 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, alla l.r. 19/2011 in materia di sicurezza stradale).

2. Sono altresì oggetto di trasferimento alla Regione le funzioni di autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) di cui all'allegato A 2 ed all'allegato B 2 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale e strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale e "VIA" e di valutazione d'incidenza) relative a progetti per i quali la competenza autorizzatoria sia attribuita alla Regione ai sensi del comma 1.

2 bis. Le funzioni di formazione professionale di cui al comma 1, lettera c), si intendono comprensive delle competenze amministrative in materia di istruzione e formazione professionale (leFP) e di apprendistato. Per funzioni di formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici si intendono esclusivamente le competenze amministrative relative alla programmazione , organizzazione e gestione dei corsi di formazione professionale per l'esercizio delle professioni turistiche previste dalla legge regionale. **(7)**



REGIONE PUGLIA

Molto diverso , rispetto ai due testi esaminati nelle pagine precedenti, l'approccio di regolazione definito dalla Legge Regionale 30 ottobre 2015 n.31 *Riforma del sistema di governo regionale e territoriale*.

Smilzo risulta il testo: appena 12 articoli.

Utile qui rileggerne almeno due:

Articolo 3

Funzioni oggetto di riordino

1. La Regione, nel rispetto dell'articolo 1, commi 46 e 89, della l. 56/2014, può attribuire **le funzioni non fondamentali** alle Province, ai Comuni e alle loro associazioni e alla Città metropolitana di Bari, previa intesa interistituzionale da raggiungere nell'ambito dell'Osservatorio regionale, in conformità e in attuazione dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione.
2. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, da parte delle Province e della Città metropolitana di Bari, è oggetto di apposita convenzione tra Regione e enti interessati disciplinante l'assegnazione del personale regionale, le funzioni attribuite e le modalità di svolgimento delle stesse, il cui onere rimane a carico della Regione.
3. La Regione favorisce e promuove l'esercizio da parte delle Province e della Città metropolitana di Bari delle funzioni indicate dall'articolo 1, comma 88, della l. 56/2014, nonché di ulteriori funzioni per lo svolgimento delle quali i Comuni intendano avvalersi di intese con le Province.

Articolo 8

Associazioni e fusioni di comuni

1. L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione complessiva di almeno cinquemila abitanti ai sensi dell'articolo 14, comma 27, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché delle ulteriori funzioni comunali, è attuato anche mediante le modalità stabilite dall'articolo 14 del succitato decreto legge e dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dalle disposizioni della Legge Regionale 34/2014.
2. La Giunta regionale, nei limiti degli stanziamenti previsti nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, stabilisce misure di premialità **per incentivare, favorire e promuovere le gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta**. I contributi regionali e nazionali sono destinati a incentivare associazioni e fusioni di comuni secondo l'ordine di gradualità previsto agli articoli 11 e 12 della Legge Regionale 34/2014 e con le modalità indicate dalla medesima legge regionale.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Del tutto differente è invece il testo – certamente molto impegnativo per tutte le amministrazioni e anche per le comunità – delineato dalla Legge Regionale 4 febbraio 2016 n.2 **Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna.**

Il testo è complesso: VII Titoli e 77 articoli

Qui utile rileggere l'articolo 2:

Articolo 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende:

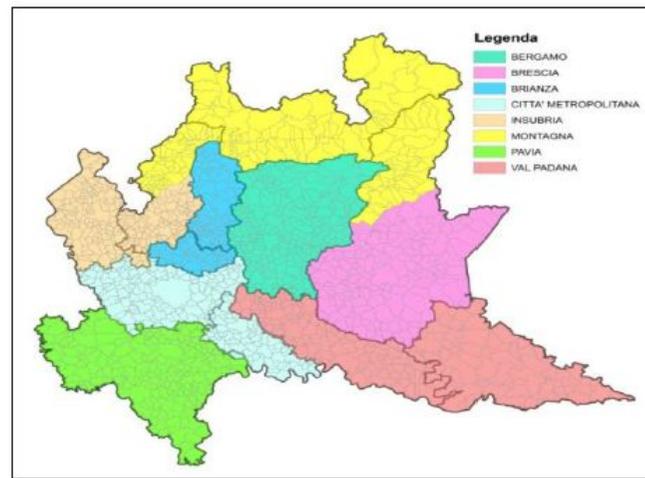
- a) per "ambito territoriale ottimale" la circoscrizione nella quale i comuni esercitano, attraverso le unioni di comuni, funzioni e servizi comunali, definita anche in base alle caratteristiche geografiche, sociali ed economiche del territorio;
- b) per "città metropolitana di Cagliari" l'ente locale di cui all'articolo 114 della Costituzione, corrispondente ai comuni che hanno una stretta connessione funzionale territoriale, sociale ed economica con il comune capoluogo della Regione;
- c) per "città media" il comune con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
- d) per "rete urbana" l'unione di comuni costituita da un comune con più di 30.000 abitanti e almeno un comune contermini, ovvero da due comuni contermini aventi complessivamente più di 50.000 abitanti;
- e) per "rete metropolitana" l'unione di comuni costituita da almeno due città medie contermini, la popolazione delle quali sia superiore a 150.000 abitanti e nel cui territorio siano presenti sistemi di trasporto, quali porti e aeroporti, di interesse nazionale; alla rete metropolitana possono aderire uno o più comuni contermini tra loro o con le città medie;
- f) per "ambiti territoriali strategici" gli ambiti di esercizio delle funzioni di area vasta nei quali la Regione, a seguito della definitiva soppressione delle province, esercita direttamente o per il tramite di propri enti o agenzie, o con delega agli enti locali, le funzioni in materia di sviluppo economico e sociale e di pianificazione strategica;
- g) per "zone omogenee" l'ambito operativo dei servizi provinciali e le circoscrizioni per l'elezione dei consigli provinciali, fino alla definitiva soppressione delle province;
- h) per "province soppresse" le Province di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio le cui leggi istitutive sono state abrogate dal referendum del 6 maggio 2012;
- i) per "commissari e amministratori straordinari" i commissari nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), e dalla legge regionale 11 marzo 2015, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e disposizioni varie).

► **L'articolo 3 del testo esplicita, al comma 3, l'opzione della Regione verso il sostegno alle gestioni comunali svolte in forma associata.**

Evoluzione del numero di Comuni in alcuni paesi dell'Unione Europea 1950-2010

Paese	Numero di comuni 1950	Numero comuni 1992	Evoluzione numero di comuni 1950-1992	Numero di comuni 2010	Evoluzione numero di comuni 1992-2010	Milioni di abitanti 2010	Densità comunale 2010 (N comuni / mill abitanti)
Regno Unito	2.028	484	- 1.544 (-76%)	406	-78 (-16%)	62,5	6,5
Danimarca	1.387	275	-1.122 (-80%)	98	-177 (-64%)	5,5	17,8
Paesi Bassi	1.015	647	-368 (-36%)	430	-217 (-33%)	16,6	25,9
Portogallo	303	305	+2 (+0,7%)	308	+3 (+0,1%)	10,6	29,1
Grecia	5.959	5.922	- 37 (-0,6%)	325	-5.597 ² (-94%)	11,3	28,8
Svezia	2.281	286	- 1.995 (-87%)	290	+4 (+1%)	9,3	31,2
Bulgaria	2.178	255	-1.932 (-88%)	264	+9 (+3%)	7,4	35,7
Belgio	2.669	589	- 2.080 (-78%)	589	--	10,8	54,5
Finlandia	547	460	- 87 (-16%)	342	-118 (-26%)	5,4	63,3
Italia	7.781	8.100	+ 319 (+4%)	8.094	-6 (-0,1%)	60,3	134,2
Germania	24.272 ³	8.077 ³ (16.095)	- 16.195 (-67%) ³	12.104	-3.991 (-49%) ³	81,8	146,9
Spagna	9.214	8.082	-1.132 (-12%)	8.116	+34 (+0,4%)	46,5	174,5
<i>Media UE27</i>						18,5	178,7
Lussemburgo	127	118	-9 (-7%)	105	-13 (-11%)	0,5	210,0
Austria	3.999	2.301	-1.698 (-42%)	2.357	+56 (+2%)	8,4	280,6
Francia	38.814	36.793	- 2.051 (-5%)	36.682	-111 (-0,3%)	64,7	567,0
Rep. Ceca	11.051	6.196	-4.855 (-44%)	6.250	+54 (+0,9%)	10,5	595,2

Figura 3 – Ipotesi di Cantoni di Regione Lombardia (ATS esistenti)



Fonte: Regione Lombardia (2016a, 23)

“La Giunta (nello specifico, l’ufficio del Sottosegretario Nava) propone al confronto di tutti questi attori un documento (Regione Lombardia 2016a) che, oltre ad offrire una diagnosi dettagliata dello stato della *governance* multilivello lombarda e dei suoi attori, indica gli obiettivi che il processo di “ripensamento complessivo” del sistema dovrebbe avere: “semplificazione della vita dei cittadini; riordino dei livelli di governo (livello comunale, in forma singola o associata, livello intermedio di area vasta e livello regionale); riduzione di tempi e costi della PA; sussidiarietà per l’attuazione delle politiche”. Il tutto per “migliorare la qualità dei servizi resi a cittadini” e “assicurare un contesto maggiormente competitivo per le imprese” (ivi, 9). Per declinare questi obiettivi in scelte precise, il documento lancia una serie di questioni aperte all’attenzione degli *stakeholder* inerenti numero, circoscrizioni e funzioni dei futuri enti di area vasta. Attenzione particolare è riservata – oltre che alle Province – agli Enti parco, ai Bacini Imbriferi Montani, ai Consorzi di bonifica e alle Comunità montane, sul cui futuro ci si interroga. Circa le Province, l’elemento di principale novità è l’idea, già lanciata da Maroni, dei Cantoni, termine evidentemente evocativo di autonomia territoriale per una regione confinante con la Confederazione elvetica. **I Cantoni ricalcherebbero sostanzialmente le aree vaste già previste nel settore socio-sanitario** in seguito alla definizione, da parte della Legge Regionale 23/2015, di otto Aziende di tutela della salute in sostituzione delle ASL. La Figura 3 illustra l’ipotesi”.

L'IPERFRAMMENTAZIONE RIDUCE COMPETENZE E POTERE DECISIONALE

DOTAZIONE DI PERSONALE QUALIFICATO E CAPACITÀ DI SPESA DEGLI AMMINISTRATORI. 2010

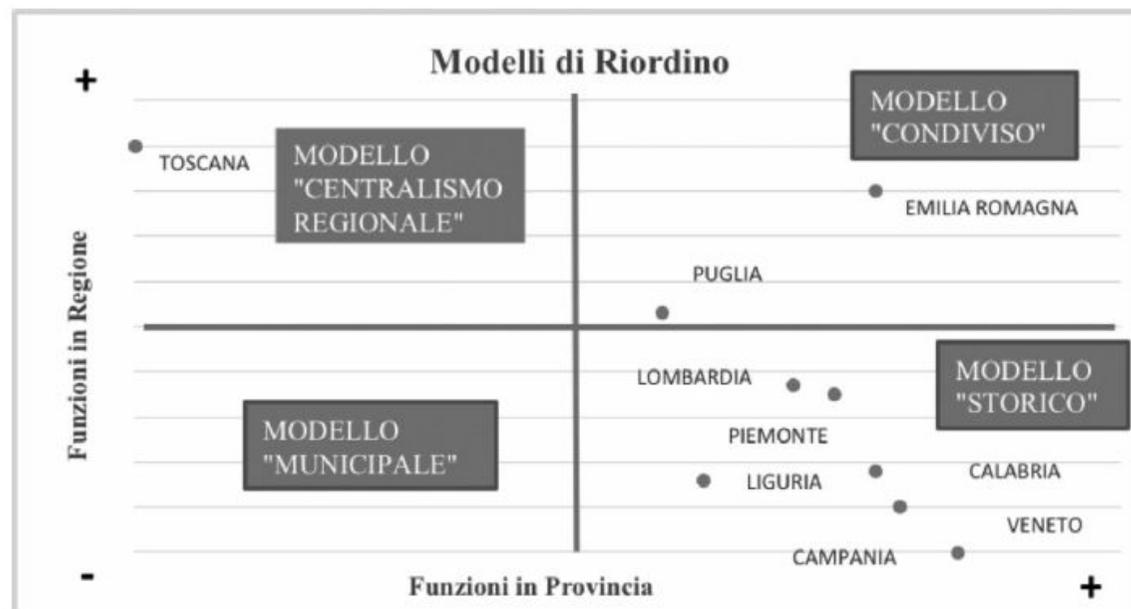
	Dipendenti totali per 1.000 res.	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale* (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,0	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	0,0	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	0,1	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	6,7	0,2	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	6,4	0,4	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	6,6	0,7	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	6,4	1,2	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	7,9	1,8	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o cap.	7,5	2,9	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	12,2	10,8	0,5	2.132.745

La piccola dimensione si riflette anche nella povertà delle competenze professionali disponibili e nella scarsità di risorse lasciate al potere decisionale di ciascun amministratore.

* Spesa totale al netto della spesa per amm.ne generale e organi istituzionali, diviso nr. amministratori

I COMUNI MINORI INCONTRANO ENORMI DIFFICOLTÀ A GESTIRE LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (IMPIEGANO IN MEDIA 7 ANNI A FRONTE DI 5 PER LA FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI), AD ACCEDERE ALLE RISORSE DISPONIBILI PER GLI INVESTIMENTI (HANNO UNA PIÙ BASSA PROBABILITÀ DI OTTENERE LE RISORSE COMUNITARIE), COME PURE A EROGARE SERVIZI PIÙ INNOVATIVI (AD ESEMPIO, HANNO UNA MINORE DIFFUSIONE DEL TEMPO PIENO SCOLASTICO). PICCOLO SIGNIFICA SERVIZI PEGGIORI PER I CITTADINI.

Figura n. 1: collocazione grafica dei “modelli di riordino”



Elaborazione propria

Una spinta a far diventare le province «Casa dei Comuni» verrebbe dalla ventilata ipotesi di fare delle aree vaste anche la sede nella quale definire periodicamente gli ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni comunali.

In linea con l’obiettivo della stessa “Delrio” (Legge 56/2014) di essere un importante provvedimento anche sotto il profilo dei rapporti associativi locali – e non solo dei temi provinciali – ciò conferirebbe alla delicata e irrisolta questione della definizione delle aree omogenee/ambiti ottimali quell’approccio *bottom-up* da sempre rivendicato.

Insomma, in un quadro che presenta la dinamica differenziazione regionale che è stata descritta, solo i prossimi mesi potranno chiarire quale sarà la direzione intrapresa circa l’ente di area vasta. Una ulteriore conferma della definizione di “cantiere aperto” attribuita a questa notevole riforma istituzionale”.

Claudia Tubertini – Le province a due anni dalla Legge 56/2014 – Working Papers 2.2016.

“Una prima analisi della legislazione regionale adottata in questi due anni dall’entrata in vigore della legge 56 mostra come le Regioni, per un verso, abbiano dato maggiore o minore consistenza alle funzioni provinciali del primo tipo (quelle “proprie”), per altro verso, abbiano incoraggiato con differente intensità il nuovo ruolo provinciale di cooperazione all’esercizio delle funzioni comunali.

Si va dall’estremo di regioni che hanno fortemente ridimensionato le funzioni provinciali, sin quasi ad azzerarle, sino al capo opposto, ovvero, a regioni che hanno (più o meno in aperto contrasto con il disegno nazionale) invece puntato a mantenere lo *status quo ante*, garantendo, almeno in via transitoria, a proprie spese l’assetto funzionale preesistente; a metà tra questi poli opposti si collocano i modelli intermedi, che, pur limitando le funzioni provinciali entro un elenco tassativo, fanno intravedere soluzioni future di segno diverso, non escludendo la possibilità di assegnare anche altre funzioni alle province, ad esito dell’adeguamento dell’intera legislazione regionale di settore.

In ogni caso, nella legislazione regionale sembra non esservi corrispondenza biunivoca tra peso delle funzioni provinciali “proprie” e valorizzazione della vocazione associativa delle province, che compare, infatti, sia in leggi regionali che hanno interpretato le province in senso “forte”, sia in quelle che ne hanno fortemente limitato le funzioni.

Ciò mostra come, in sostanza, questa vocazione provinciale a costituire nuovo perno di cooperazione ed assistenza alle funzioni comunali appaia (salvo eccezioni) tutta da costruire, scontando certamente la carenza di esperienza e di risorse umane e strumentali, ma trovando anche un ostacolo nella comprensibile volontà delle Regioni di non confondere ruolo e funzioni provinciali e quello delle forme associative sovracomunali (*in primis*, le unioni).

Non mancano, tuttavia, Regioni che hanno anche ipotizzato per le Province una specifica funzione di sostegno e incentivazione della gestione associata sovracomunale: è il caso della Lombardia, dove si fa riferimento a zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali.

Altre Regioni hanno invece decisamente puntato sulla cooperazione *tra* Province, come strumento di razionalizzazione delle risorse, e come primo passaggio in vista di una riorganizzazione su scala più ampia delle funzioni *di area vasta*. E’ questo il caso dell’Emilia-Romagna, che ha puntato sull’individuazione di Aree vaste interprovinciali per l’esercizio associato delle funzioni da parte delle Province.

Soluzione simile è prevista anche in Piemonte, e un riferimento alla gestione associata delle funzioni provinciali è contenuto anche nella legislazione dell’Abruzzo e della Puglia. E’ evidente come, nell’ottica di queste ultime Regioni, l’avvio di gestioni associate sovra provinciali dovrebbe portare alla costituzione di nuovi soggetti istituzionali, operanti nei nuovi e più vasti confini interprovinciali già sperimentati.

La rapida rassegna qui compiuta mostra, in sostanza, un quadro fortemente differenziato, con una spaccatura evidente tra chi punta ad un riordino provinciale minimo, chi ad una razionalizzazione (delle funzioni e/o delle dimensioni), chi ad un sostanziale svuotamento”.

Elena d'Orlando – Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema regionale integrato – Fascicolo 3/2016

“Attualmente (specie con riferimento alle Regioni ordinarie) l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo pare perpetuare quell'incertezza ricostruttiva che caratterizzava il disegno costituzionale originario, rispetto al quale si poteva evincere tanto che l'amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di governo delle autonomie locali (vista la sua potestà legislativa, programmatoria e di controllo, incidente sull'ambito di autonomia degli enti minori), quanto che i rapporti intercorressero direttamente tra enti territoriali minori e Stato, poiché le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti proprio nei confronti delle Regioni, attraverso la legislazione statale (allora le leggi generali della Repubblica di cui all'abrogato art. 128 Cost., ora quelle costituenti esercizio della potestà ex art. 117, c. 2, lett. p Cost.).

La stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del 2001 ha contribuito ad alimentare tali contraddizioni. Da un lato, infatti, ha affermato che gli enti locali, considerati un tempo parte dell'amministrazione statale indiretta, sono ora riconosciuti dalla Costituzione come soggetti di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività enfatizzando quindi la logica “municipalista”. Dall'altro ha legittimato le Regioni a ricorrere avverso la legge statale per violazione di competenze degli enti locali, sul presupposto che la lesione dell'autonomia locale integri potenzialmente un danno anche per la Regione, avvalorando così una visione di segno opposto.(...)

In questa prospettiva, dal punto di vista delle autonomie locali, la previsione del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nell'art. 123, ultimo comma della Costituzione può essere letta come l'espressione della pari dignità istituzionale riconosciuta agli enti dall'art. 114 Cost. (che non vuol dire equiparazione sostanziale tra gli stessi, per evidenti ragioni). Inoltre, *de iure condito* si tratta dell'unico strumento di raccordo costituzionalizzato, idoneo a realizzare un coordinamento tra i livelli di governo regionale e locale, innanzitutto al fine di dare un contenuto sostanziale al principio di sussidiarietà quale criterio allocativo delle funzioni amministrative.

La formulazione dell'articolo 123, ultimo comma infine, imprime una svolta decisiva rispetto alla linea seguita negli statuti regionali previgenti rispetto alla revisione del 2001, ossia quella di realizzare la concertazione tra Regione ed enti locali prevedendo l'episodica audizione di questi ultimi, allorché interessati al procedimento decisionale regionale in corso o, comunque, secondo moduli procedurali ispirati alla logica del sistema delle conferenze.

L'indicazione perentoria del novellato dettato costituzionale impone, invece, di trasporre gli interessi locali a livello regionale in forma istituzionalizzata e, quindi, facendo loro acquistare una caratterizzazione sezionale che riproduce, su scala infraregionale, il rapporto tra rappresentanza politica generale (espressa dal Consiglio regionale) e territoriale (riconducibile, per l'appunto, al CAL).(...)

Dal quadro costituzionale emerge dunque **un decentramento di tipo policentrico**, nell'ambito del quale, quanto ai rapporti Regione-enti territoriali minori, alla prima è attribuita una potestà legislativa, di programmazione e di coordinamento (anche finanziario) sul proprio territorio, mentre in capo ai secondi è allocata la generalità delle funzioni amministrative; la Regione, quindi, dovrebbe configurarsi come ente di governo, di indirizzo, di programmazione e di controllo, trattenendo le sole funzioni amministrative che necessitino di un esercizio unitario, secondo uno schema che si potrebbe definire “**regionalismo di esecuzione**”



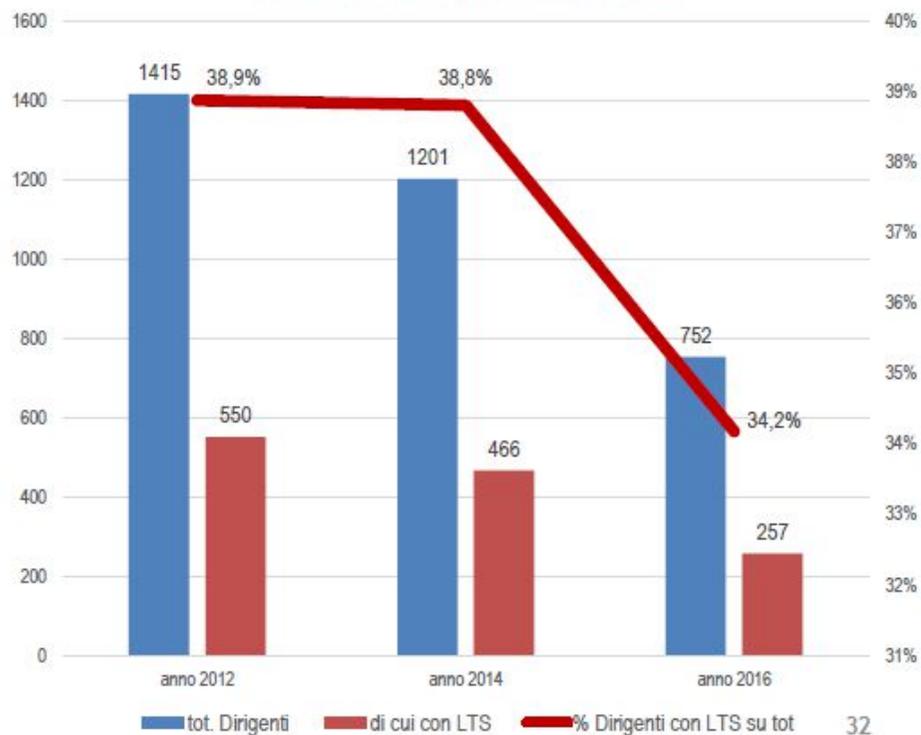
Il nodo delle risorse

Certamente il futuro delle Province dipenderà dalle risorse finanziarie che si riuscirà a mobilitare. Al momento le “fonti” certe sembrano essere Stato e Regioni, in modo diseguale sullo scenario nazionale.

Resta da capire come possa evolvere, anche sotto questo punto di vista, il rapporto Province-Comuni: non dovrebbe suscitare scandalo ipotizzare che la erogazione dei servizi (che siano davvero tali) ai Comuni sia remunerata su base convenzionale.

Tuttavia ancor più strategico delle risorse finanziarie per il futuro delle Province **sembra essere il fabbisogno di risorse di management**, delle competenze professionali, della creazione di ambienti di lavoro non mortificati e non mortificanti.

Andamento negli anni 2012-2016 nel numero dei dirigenti nelle Province e dell'incidenza dei dirigenti con laurea tecnico-scientifica

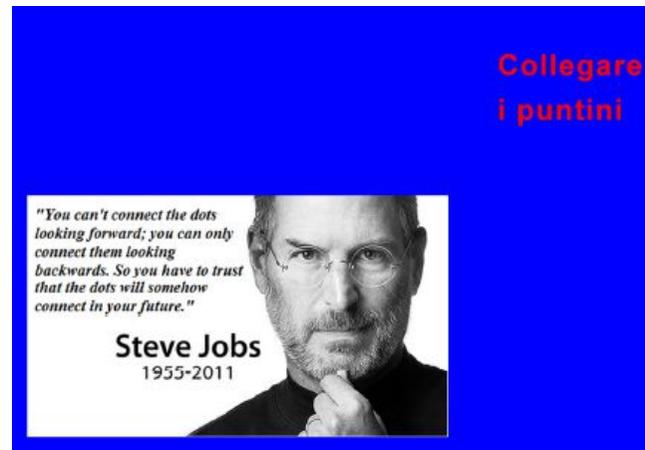
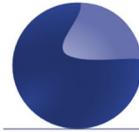




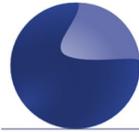
La debolezza del governo comunale

- La legge 56/14 investe sulle Province come enti di derivazione comunale anche perché è consapevole delle difficoltà che ci sono ad obbligare i Comuni sotto i 5.000 abitanti a gestire tutte le funzioni comunali in modo associato, attraverso le Unioni di Comuni.
- La situazione di partenza è molto complicata perché, sulla base dei dati esistenti, nel 2014, in Italia ci sono **8.048 Comuni** e solo **309 Unioni di Comuni effettivamente significative che gestiscono incassi superiori a 100.000 euro, che associano circa il 19% dei Comuni sotto i 5000 abitanti.**

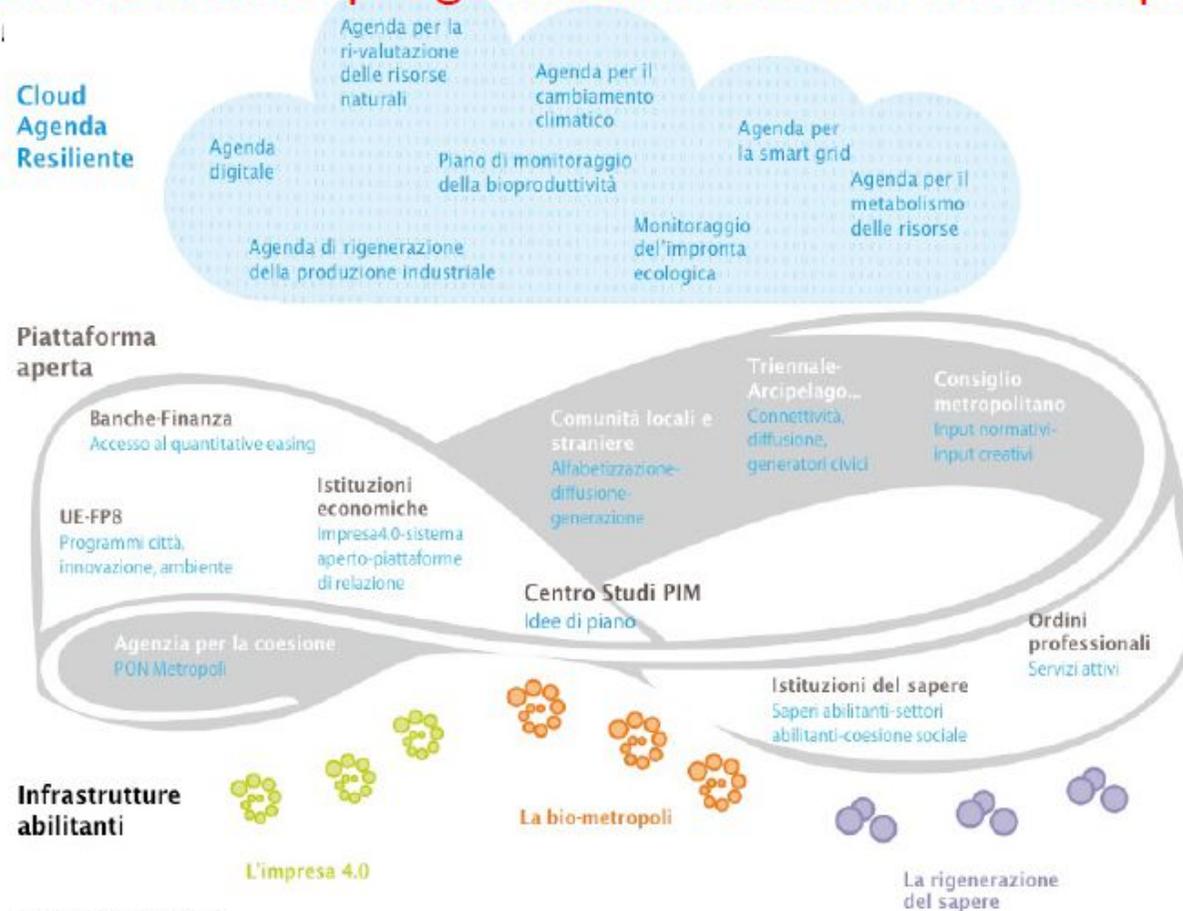
	N° UdC 2014	Totale Comuni aderenti a UdC	Comuni aderenti a UdC <5000 abit.	Numero di Comuni	Numero di Comuni <5000 abit.	Percentuale piccoli comuni aderenti UdC
ITALIA	309	1.440	1.089	8.048	5.630	19%



Il livello intermedio di governo esce da un quinquennio (dal Decreto Salva Italia del dicembre 2011 al referendum di dicembre 2016) di profonda riorganizzazione delle funzioni, tagli draconiani dei bilanci e dimezzamento delle risorse di personale. Oggi, pensando ad una possibile ripartenza su basi profondamente modificate bisogna cercare di guardare a quanto disponiamo di buono e utilizzabile del passato e del presente, per mettere assieme i pezzi, riconnettere i puntini come dice Jobs. In questo corso cerchiamo proprio di fare questo, riferendoci alla funzione di pianificazione territoriale di area vasta, che caratterizza le province fin dal 1990 e che è stata confermata dalla Riforma Delrio. Nel farlo si deve avere fiducia che in qualche modo i pezzi, i puntini raccolti dal passato e nel presente, possano nel prossimo futuro riconnettersi in un tutto che sia organico, abbia un senso e un ruolo, anche se tutto questo non si riesce oggi ancora ad intravedere.]



Un modello di progettazione collaborativo e aperto



Ideazione: prof. Giuseppe Longhi
Grafica: arch. Linda Comerlati

IL SUCCESSO DELLE ELEZIONI PROVINCIALI



Da gennaio 2017 in tutte le 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario si sono **completati** i rinnovi degli organi provinciali secondo quanto stabilito dalla Legge Delrio.

I Presidenti e i Consigli provinciali di tutte le Province sono Sindaci e amministratori Comunali

Le elezioni provinciali si sono svolte tra agosto 2016 e gennaio 2017, quindi nel pieno della campagna referendaria e quando la crisi finanziaria degli enti era ormai più che evidente.

Eppure, nonostante il quadro istituzionale ed economico critico, i Sindaci e i Consiglieri Comunali hanno mostrato di credere nelle Province tanto che le percentuali di partecipazione si sono attestate su livelli eccezionalmente elevati: la media ha sfiorato l'80% degli aventi diritto, con picchi fino al 98%.

Mario Gorlani – Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale – 8 marzo 2017

“Il percorso di revisione costituzionale, indipendentemente dall'esito, ha messo in moto un processo di trasformazione che, a questo punto, va necessariamente completato.

Le Province, oggi, si trovano “a metà del guado”: non sono più gli enti rappresentativi dotati di identità politica chiamati a definire un indirizzo ed una strategia complessiva per un territorio di “area vasta”; ma non possono più nemmeno essere, per quel che abbiamo detto, le sole aggregazioni funzionali dei Comuni pensate dalla legge Delrio nell'ambito di quel complessivo “disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, le Regioni e i Comuni”, descritta nella Relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi.

Il tema interseca una riflessione più ampia, portata avanti da più parti in tempi recenti, sul bilancio da stilare delle novità autonomistiche e federalistiche introdotte in Italia a partire dal 1990: dopo una vera e propria euforia autonomistica, ci si sta misurando oggi con risultati non soltanto ben al di sotto delle attese e delle promesse riguardo l'effettiva valorizzazione delle competenze degli enti decentrati; ma, in generale, con più che legittimi dubbi sul fatto che la strada percorsa sia corretta e adeguata alle esigenze di razionale ed efficiente organizzazione amministrativa e di rivitalizzazione della partecipazione democratica che avevano rappresentato i principi ispiratori del processo di decentramento.

Non si tratta soltanto di una più razionale assegnazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di una più accurata ed adeguata definizione degli elenchi costituzionali, ma anche di interrogarsi sull'efficienza complessiva di un modello organizzativo che evidenzia sovrapposizioni di competenze, dispersione di risorse ed una scarsa corrispondenza tra la dimensione territoriale degli interessi e il perimetro delle circoscrizioni amministrative.

Proprio le Province rappresentano, nell'economia dell'assetto complessivo, il *swinging level*, ovvero il punto più critico dei diversi livelli territoriali. Depotenziata nella loro identità politica, nella dotazione finanziaria e nell'esercizio delle loro funzioni, esse però continuano ad esprimere nei fatti il riferimento istituzionale e geografico (se non storico) delle singole comunità territoriali.

Occorre perciò che il tema venga presto ripreso dal legislatore, salvaguardando alcuni spunti positivi emersi in questo percorso, ma rimettendo in discussione le parti critiche della riforma”.