



COMUNI INSIEME. RAFFORZIAMO IL NOI

Riscrivere il Testo Unico degli Enti locali è una necessità del Paese. Governo e Parlamento devono lavorare per dare ai Comuni nuove opportunità di crescita

ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori



[dossier Uncem]

Verso il TUEL 2.0 Scriviamo insieme il nuovo Testo Unico degli Enti locali

A cura di UNCEM
Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani



ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori



LUGLIO 2024

[aggiornato al 13 luglio 2024]

Dossier a cura di Marco Bussone

Realizzato nell'ambito del progetto Italiae - Linea d'intervento Atelier di sperimentazione sulle Green Communities, curato da Uncem - del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, cofinanziato nell'ambito del POC PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014 - 2020 - CUP J51H17000030007

[dossier Uncem] Verso il TUEL 2.0 Scriviamo insieme il nuovo Testo Unico degli Enti locali

A cura di UNCEM
Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani



UNCEM | Chi siamo

Uncem - Unione Nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani - è da settant'anni il "sindacato del territorio montano". Aderiscono all'organizzazione nazionale e alle Delegazioni regionali le Unioni montane di Comuni, i Comuni montani, le Comunità montane, ma anche Province, Consorzi e altri enti operanti in montagna.

L'Uncem rappresenta gli enti a livello nazionale regionale presso gli Organi competenti per l'esame dei provvedimenti di interesse montano, allo scopo di valorizzare e sviluppare il territorio e le istituzioni; promuove il coordinamento delle attività degli enti locali montani.

Queste le finalità:

- concorrere alla promozione e allo sviluppo dei territori montani
- consentire la piena applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 44 della Costituzione ("La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane")
- rappresentare gli interessi degli enti locali della montagna nei rapporti con Governo, Parlamento, Stato e Regioni
- promuovere una politica per la montagna che inserisca le popolazioni montane nel più ampio processo di sviluppo perseguito ad ogni livello istituzionale
- sollecitare ricerche e studi diretti a individuare le soluzioni da suggerire agli Enti locali, alle Regioni, al Governo, al Parlamento e agli organismi europei
- sostenere e assistere gli enti locali nell'azione amministrativa sviluppata nelle singole realtà e nei rapporti con gli altri soggetti pubblici e privati
- promuovere ogni possibile collaborazione con gli organismi nazionali, europei ed internazionali interessati allo sviluppo socio-economico della montagna.

Uncem pubblica la rivista "Comunità Montagna" ed è presente su tutti i principali social network.

Introduzione

Uncem rileva da diversi anni la necessità di una complessiva revisione del D.lgs. 267 del 2000 unito a una riconfigurazione dei ruoli delle Camere, delle materie assegnate alle Regioni, del perimetro stesso delle Regioni, per poi rivedere governance, assetto, impegno e materie di competenze degli Enti locali. Una revisione che negli ultimi dieci anni non è mai stata organica e pianificata, oggetto di un ampio dibattito parlamentare e con le forze istituzionali, sociali, economiche, bensì poco armonico e orientato a riscritture di pezzi di Tuel non sempre necessari e auspicati dal sistema degli Enti locali.

Uncem ha evidenziato come l'organizzazione del sistema-Paese con i suoi Enti territoriali incida profondamente nelle politiche che vengono attuate in particolare per le aree rurali, montane e interne del Paese, ove sono presenti in gran parte Comuni meno densamente popolati ma dalla grande estensione territoriale. Molte opportunità di riforma della governance sono rimaste incompiute. E, purtroppo, positivi interventi normativi degli ultimi anni sono attuati in parte o per nulla. È il caso ad esempio della legge nazionale 158/2017 sui piccoli Comuni, della legge 221/2015 sulla green economy, del Testo unico forestale, della Strategia aree interne che attende un rilancio decisivo che, evitando di creare "aree marginali di serie A e di serie B", vada a sostenere tutti i territori.

L'organizzazione territoriale dello Stato e tutte le riorganizzazioni devono essere occasioni per ripensare i modelli di sviluppo locale - scienza molto complessa - per sostenere i territori nella competitività, nella cooperazione tra Enti locali, imprese e terzo settore, nella creazione di benessere, sviluppo sostenibile (attuando ad esempio la relativa Strategia verso il 2030), nella costruzione di politiche green e smart, nel definire percorsi di benessere e coesione dei territori. Non dimentichiamoci che tutte le politiche per le Autonomie locali devono avere questi obiettivi come orizzonte, per non perdersi in questioni burocratiche che finirebbero per contrapporre forze politiche e non uscire da un tunnel di sperticati ragionamenti tra 'addetti ai lavori'.



Rileviamo comunque come la riorganizzazione dei livelli territoriali sia il vertice di un triangolo che vede sulle altre punte semplificazione e digitalizzazione. Tre fronti che il Paese deve percorrere insieme, non prima uno dell'altro come fatto in passato senza successo.

È altresì da evidenziare che la costruzione dell'autonomia regionale non possa non considerare fino in fondo ruoli e impegni delle Autonomie locali. Non vi è autonomia delle Regioni, con opportune competenze e stralci di risorse, senza aver definito cosa fanno gli Enti e come si finanziano, quale è la loro capacità impositiva. Le Regioni devono definire gli ambiti territoriali ottimali per costruire servizi e opportunità di sviluppo. Ambiti che possono coincidere con le Province o possono essere costruiti all'interno di esse, più piccoli ed efficaci. Il Paese ha Regioni diverse, con necessità diverse, ma ha bisogno di cornici di regole chiare che poi devono essere applicate in tempi certi. La legge 158/2017 imponeva alle Regioni di legiferare sulle materie previste dai 16 articoli. Così non è stato e oggi abbiamo troppe Regioni che sul tema autonomie locali e sugli obiettivi di sviluppo, in particolare nelle aree interne e montane, si sono dati parametri ed estensioni diverse. Autonomia sì, ma con un armonico disegno del Paese che definisce modelli e strumenti di governance. Rispetto a questo tema, all'organizzazione dei livelli intermedi in particolare nelle aree montane, oggi abbiamo enormi differenze tra Regioni: dove esistono ancora le Comunità montane (che sono e restano Unioni di Comuni ai sensi dell'articolo 32 del Tuel e svolgono, tra l'altro, un efficace servizio di coesione politico-sociale-territoriale per aree marginali che altrimenti sarebbero sempre poco considerate per la bassa demografia), dove abbiamo le Unioni montane di Comuni, dove sono in corso processi di trasformazione con commissariamento, dove sono stati azzerati tutti i livelli di Unione e di conseguenza le "politiche per la montagna" che Uncem rileva come necessarie. Lo sviluppo locale va costruito e incentivato con una spinta e un impegno degli Enti locali insieme, uniti, in una valle, ambito territoriale ottimale. Lo sviluppo, il contrasto alla desertificazione, allo spopolamento, all'abbandono, la definizione di politiche incentivanti è importante quanto l'organizzazione dei servizi pubblici, in particolare scuola, formazione, trasporti, sanità, socio-assistenza. Verso sviluppo e organizzazione congiunta di questi servizi devono tendere le politiche nazionali per gli Enti locali dei territori montani e interni. L'organizzazione pensata e definita da leggi regionali e nazionali è volta a questo impegno che Sindaci e Amministratori chiedono sia riconosciuto. Un ruolo politico di costruzione di politiche locali che "salva" e valorizza i piccoli Comuni, oltre ogni burocrazia. Le grandi città, a differenza dei piccoli Comuni, hanno molteplici soggetti che sostengono questi processi: università, centri di ricerca, associazioni... I piccoli Comuni, le aree montane, per generare sviluppo hanno il Comune stesso, l'impegno congiunto di Amministratori in Comunità montane e Unioni montane di Comuni. Questo va riconosciuto e sostenuto.

Marco Bussone
Presidente nazionale Uncem
Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani

COMUNI NEL “NOI”

I piccoli Comuni, soprattutto quelli che fanno parte delle cosiddette aree interne, e che sono la maggior parte, sono spesso trascurati e si trovano in condizione di marginalità. I cittadini che li abitano, una porzione significativa della popolazione, scontano divari importanti in termini di opportunità, e questo resta una fonte di disuguaglianza.

Alla radice di questi divari c'è il fatto che risulta troppo dispendioso offrire a questi territori la stessa dotazione di risorse delle altre aree del Paese. Vediamo qui un esempio concreto di cultura dello scarto: «tutto ciò che non serve al profitto viene scartato». Si innesca così un giro vizioso: la mancanza di opportunità spinge spesso la parte più intraprendente della popolazione ad andarsene e questo rende i territori marginali sempre meno interessanti, sempre più abbandonati a sé stessi. A restare sono soprattutto gli anziani e coloro che più faticano a trovare alternative. Di conseguenza, cresce in questi territori il bisogno di Stato sociale, mentre diminuiscono le risorse per darvi risposta.

C'è in gioco qualcosa di più grande che la qualità della vita e la cura dei territori, che pure meritano ogni sforzo. Da sempre, e anche oggi, sono le aree marginali quelle che possono convertirsi in laboratori di innovazione sociale, a partire da una prospettiva – quella dei margini – che consente di vedere i dinamismi della società in modo diverso, scoprendo opportunità dove altri vedono solo vincoli, o risorse in ciò che altri considerano scarti. Le pratiche sociali innovative, che riscoprono forme di mutualità e reciprocità e che riconfigurano il rapporto con l'ambiente nella chiave della cura – dalle nuove forme di agricoltura alle esperienze di welfare di comunità – chiedono di essere riconosciute e sostenute, per alimentare un paradigma alternativo a vantaggio di tutti.

Papa Francesco
ai Sindaci
20 gennaio 2024

COMUNI NEL “NOI”

La montagna non è solo l'evidente spazio di raccolta di beni del Paese, ma, con i suoi 3.850 Comuni, rappresenta un decisivo patrimonio di vita civica. Tra pochi giorni – poc'anzi lei lo ricordava, il 19 dicembre, appunto - ricorrono ottant'anni dalla Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine - la Carta di Chivasso - che riuni, in quella cittadina piemontese, in quel '43, esponenti della Resistenza che, in maniera lungimirante, optarono, anzitempo, per la scelta repubblicana. lasciamo, per un attimo, la parola a quel documento che, nel pieno della lotta per l'indipendenza della Patria e la libertà dal nazifascismo, chiedeva l'autonomia per le vallate alpine affinché potessero costituirsi in Comunità politico-amministrative; affermava il diritto di usare la lingua locale accanto a quella italiana; sollecitava un'organizzazione tributaria in grado di favorire lo sviluppo dell'economia montana e combattere, così, lo spopolamento.

Ed è a questo patrimonio di valori che occorre guardare, ai suoi abitanti che, in questi 77 anni di vita democratica, si sono battuti per affermare gli elementari principi costituzionali di eguaglianza fra i cittadini, alimentandola con l'esperienza dei Consigli di Valle, espressione dell'identità dei territori, della solidarietà tra i Comuni.

Come è naturale, nuove sfide si aggiungono, imposte, oggi, dai mutamenti climatici, dalla struttura demografica del Paese; sfide che rilanciano la questione della tutela ambientale come centrale per la sopravvivenza e il progresso di tante parti d'Italia e dell'intero Paese. Le alluvioni continuano a rammentarcelo, con lutti e distruzioni. A questo scopo, è lecito interrogarsi su quali debbano essere gli strumenti più opportuni per affrontarle e, insieme, per fornire risposta alle possibilità di invertere il dettato costituzionale circa la specificità riconosciuta in Costituzione alla montagna.

Presidente Sergio Mattarella
all'Uncem
4 dicembre 2023

Diamo al Paese **un tessuto omogeneo di Unioni montane di Comuni** (con dentro tutti i 3850 Comuni montani). **È necessaria una obbligatorietà**: chi è dentro non esce per almeno dieci anni. Come nelle Comunità montane. Dove ci sono le CM, vanno potenziate e salvaguardate [senza altre Unioni all'interno]

Differenziamo le funzioni dei Comuni. Un Comune di 50 abitanti non può fare quello che fa un Comune da 50mila. Deve avere funzioni diverse. Come avviene in Francia da sempre. L'unione montana gestisce in forma associata le funzioni. Altre vanno alle Province/Città metropolitane

L'Unione montana di Comuni, al pari della Comunità montana, è Ente locale e fa [è] tre cose:

1. gestisce in forma associata servizi e funzioni per i Comuni che la compongono;
2. è "ente di bonifica territoriale" per la prevenzione del dissesto e la tutela dei beni naturali;
3. è "agenzia di sviluppo" per lo sviluppo socio-economico del

Le Unioni montane ricevono dunque funzioni dai Comuni e altre direttamente dalle Regioni che le hanno normate. Ad esempio, gestione foreste e pascoli

La lista delle funzioni e dei servizi che ogni livello istituzionale svolge deve entrare nel nuovo TUEL. Non solo le singole materie: occorre articolare chi fa che cosa, identificando complessi funzionali ben integrati

Province e Città Metropolitane non sono la stessa cosa. Ma queste ultime devono essere vere, delle Città e delle vere cinture con i loro Comuni. Le grandi Città devono lavorare con i Comuni dell'hinterland su materie "hard", legate a gestione e programmazione

Le Unioni montane di Comuni e le Unioni di Comuni (tutte) non agiscono e non nascono solo in nome del risparmio. Togliamo di mezzo criteri meramente economici. Le Unioni nascono per riorganizzare, ottimizzare, evitare le debolezze e che il "piccolo è bello"

Nuovo TUEL
12 proposte U n cem

Tutte le Regioni devono, con una legge regionale, scrivere cosa sono e come sono fatti gli ambiti territoriali ottimali. Miope e dannoso sarebbe lasciare questo compito alle Province, che non hanno capacità legislativa. E la definizione degli ambiti non è una cosa che nasce dal basso. Serve una legge regionale chiara e vera. Se le Regioni, entro un tempo dato nel TUEL, un tempo limite, non legiferano, è lo Stato a mettere in campo un potere sostitutivo

Le forme aggregative sono due: Unioni di Comuni e fusioni. No ad agenzie e altre formule
Ove composte per la maggior parte da Comuni montani, le Unioni assumono la denominazione di Unioni montane di Comuni. Le Comunità montane sono già automaticamente Unioni di Comuni [non ne servono altre dentro]

Le Unioni montane di Comuni per la montagna e comunque tutte le Unioni montane corrispondono all'ambito territoriale ottimale, includendo nella relazione Comuni grandi e piccoli [e non solo i piccoli che farebbero una somma di debolezze. E non ci serve]

I Presidenti delle Unioni montane e delle Unioni di Comuni non possono essere fatti per sei mesi e poi cambiati, con la "rotazione". Non è un taxi l'Unione. Servono strutture tecniche e chiarezza politica, con governance riconoscibile a tutti

Su che basi le Regioni definiscono gli ambiti?
Non solo sulla base di un criterio meramente demografico. Va superato. Inserendo nella composizione:
1. l'omogeneità (sociale ed economica del territorio); 2. i flussi, di lavoro, logistica, beni ambientali, servizi ecosistemici; 3. morfologia e geografia, seguendo il fiume, che va da cima a fondovalle sempre; 4. coesione territoriale

Comuni e Unioni non sono la stessa cosa. Sono però entrambi Enti locali. Ma attenzione: 1. il personale delle Unioni deve essere anche personale proprio; 2. Le Unioni devono avere un Segretario proprio; 3. I Presidenti e gli Assessori dell'Unione montana devono essere pagati, avere **indennità**

I Comuni grandi lavorano con i piccoli Comuni negli ambiti ottimali.

Il nuovo TUEL deve individuare meccanismi di relazione e raccordo tra livelli istituzionali.

...Ricapitolando

Le tappe in 70 anni



Anni 50

I Consigli di Valle sono forme aggregative che nascono dalla Resistenza, dalla voglia di essere Autonomie insieme. La Carta di Chivasso è un punto fermo

1971

La legge 1102 introduce nell'ordinamento le Comunità montane, che ogni Regione andrà poi a normare. Saranno 350 in Italia

1994

La legge 97/1994 conferma l'impianto delle Comunità montane, che sono aggregazioni per lo sviluppo locale e la gestione dei servizi

2008

Libri che attaccano le comunità montane e volontà di "risparmio" [o pseudo tale] portano molte Regioni a chiudere le Comunità montane

2015

Inizia un percorso di riorganizzazione delle Unioni di Comuni in diverse Regioni italiane. Le Unioni montane sono fondamentali per SNAI e politiche di sviluppo di Alpi e Appennini

2017

La legge 158 è chiarissima all'art. 13: "1. I piccoli comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani"

2021

Riparte un percorso di riscrittura del TUEL promosso dal Ministero dell'Interno. Sono diverse le bozze, ma troppe forze politiche in Parlamento non sono convinte dell'iniziativa

2023

Il Governo unisce la volontà politica di dare Autonomia rafforzata alle Regioni, scrivere una nuova legge sulla montagna, ricevere una Delega per riscrivere il TUEL. Sarà la volta buona?

I piccoli comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani, svolgono altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative

all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate.



[art. 13 LN 158/2917]



Nuovo TUOEL

Dove eravamo rimasti [e persi]

Nell'agosto 2023 il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi, ha avviato l'esame di un disegno di legge che delega il Governo alla revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali.

Le nuove norme intendono garantire la coesione sociale, territoriale e ordinamentale, nell'unità e indivisibilità della Repubblica, la regolare costituzione e il funzionamento degli organi elettivi di comuni, province, città metropolitane ed enti locali rappresentativi del territorio e delle popolazioni, e assicurare la salvaguardia e lo sviluppo delle competenze e delle funzioni ai medesimi attribuite per il benessere delle comunità di riferimento.

Il Governo dovrà adottare uno o più decreti legislativi per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUOEL, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), allo scopo di aggiornare, riordinare e coordinare la disciplina statale.

Nell'esercizio della delega - si legge - il Governo sarà tenuto, tra l'altro:

- all'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza relativamente alla configurazione degli enti locali e al conferimento ed esercizio delle rispettive funzioni amministrative;
- al rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, per favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, delle loro formazioni sociali, degli enti del terzo settore e delle imprese per la collaborazione e realizzazione delle attività di interesse generale attraverso il necessario



Scarica il testo della Delega del 2023
Inquadra il QR Code



- coordinamento con l'ente territoriale competente per materia;
- alla valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali e alla valorizzazione e incentivazione delle forme associative tra enti locali, con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale;
- alla razionalizzazione degli apparati pubblici concentrando presso comuni e loro unioni, province e città metropolitane le funzioni svolte da altri organismi e agenzie operanti a livello locale;
- all'aggiornamento e alla razionalizzazione del riparto di competenze tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane;
- alla valorizzazione della centralità della figura dell'organo monocratico di comuni, province e città metropolitane;
- alla previsione di meccanismi istituzionali e relazioni tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane, in modo da assicurare l'equilibrio di funzioni e responsabilità tra gli organi dell'ente locale, la celerità e la semplificazione nelle decisioni amministrative;
- all'aggiornamento dello status degli amministratori locali, tenendo conto delle specifiche e rispettive funzioni e dei diversi livelli di responsabilità e di compiti attribuiti;
- alla revisione organica delle disposizioni in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

Nuovo TUEL. C'è troppa fretta su Unioni di Comuni e futuro



Nel testo esaminato dal Governo nell'agosto 2023, c'è ancora troppo poco rispetto al futuro del "NOI dei Comuni", a come i Comuni lavorano insieme, alle gestioni di servizi insieme, alle Unioni di Comuni e alle Unioni montane.

Solo questo:

[...] Art. 2 (Principi e criteri direttivi generali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva i seguenti principi e criteri direttivi generali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1:

[...]

g) valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali, nonché valorizzazione e incentivazione delle forme associative tra enti locali, con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale;

h) razionalizzazione degli apparati pubblici concentrando, ove possibile e utile, presso comuni e loro unioni, province, città metropolitane le funzioni svolte da altri organismi e agenzie operanti a livello locale, ferma restando l'organizzazione amministrativa stabilita a livello regionale;

[...]

Art. 6 Revisione della disciplina del regime giuridico dei segretari degli enti locali)

[...]

f) revisione, in conformità ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere che precedono, della disciplina dei segretari nell'ambito delle Unioni di comuni;

g) introduzione di disposizioni per assicurare la copertura delle sedi di segreteria vacanti nei piccoli comuni, anche mediante incentivi, misure premiali e di carriera.



Nuovo TUEL

Cosa era stato scritto nel 2021



e cosa è importante ancora oggi

Il Ministero dell'Interno perseguiva già nel 2021 l'obiettivo del riordino degli Enti Locali attraverso lo strumento di una delega legislativa per la revisione complessiva del TUEL che portasse al suo adeguamento alle modifiche legislative intervenute nel tempo, sopprimendo le disposizioni ormai superate e coordinando in modo chiaro le disposizioni di legge statale in materia di Enti Locali oggi sparse in diversi corpi normativi, giungendo alla predisposizione della nuova "Carta delle autonomie locali" che desse anche un'attuazione coerente ai principi costituzionali.

Il Testo, su cui aveva lavorato anche un apposito tavolo tecnico-giuridico, presieduto dal Presidente emerito del Consiglio di Stato, Prof. Alessandro Pajno, si occupa (usiamo il presente, vista l'efficacia e l'attualità di molte disposizioni) della disciplina statale relativa alle funzioni fondamentali, agli organi di governo di comuni, province e città metropolitane, alle forme associative tra enti locali, ai sistemi elettorali, ivi comprese le ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, allo stato giuridico degli amministratori, alle norme sull'organizzazione degli uffici e del personale, nonché dei segretari comunali e degli enti di area vasta, alla disciplina sui servizi pubblici locali, al sistema contabile e tributario e a quello delle garanzie e dei controlli.

Nelle pagine seguenti, vengono esposti i *nodi politici da sciogliere* - attualissime oggi - in relazione alla disciplina di specifiche materie.

FUNZIONI FONDAMENTALI

In tema di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane è emersa la **necessità di procedere ad una individuazione esaustiva delle stesse** avendo riguardo, quindi, non solo a quelle aventi carattere "ordinamentale", necessarie al funzionamento dell'ente, ma anche a quelle di amministrazione attiva, volte cioè al soddisfacimento di interessi facenti capo alle comunità di riferimento. Non più, quindi l'elencazione di generici settori di attività degli enti locali ma l'individuazione di puntuali compiti di amministrazione.

Si delineano 2 ipotesi su cui politicamente va fatta una scelta:

1° Ipotesi - Una soluzione, nell'ottica del principio di differenziazione, sarebbe quella di fondare l'allocatione delle funzioni fondamentali su una articolazione tra diverse classi di comuni sufficientemente omogenee (rispondente non solo al criterio demografico, ma anche, in via esemplificativa, alla capacità fiscale media per abitante, alla collocazione geografica del comune in ambito montano o urbano), tali da assicurare l'adeguatezza degli enti di ciascuna classe rispetto all'esercizio dell'intero complesso di funzioni loro attribuite.

Le funzioni fondamentali non attribuite, di volta in volta, ai comuni di classe inferiore potranno però essere esercitate da questi ultimi mediante l'istituzione di unioni di comuni che raggiungano le soglie delle classi superiori. Ove poi l'istituzione di tali unioni di comuni difetti, le funzioni fondamentali non attribuite, di volta in volta, ai comuni delle classi inferiori saranno automaticamente attribuite alla provincia o alla città metropolitana territorialmente corrispondente, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Tale soluzione consentirebbe di superare l'associazionismo obbligatorio per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, come peraltro imposto dalla sentenza n. 33/2019 della Corte Costituzionale, essendo l'istituzione all'uopo di unioni di comuni meramente facoltativa e, dunque, sotto questo profilo, del tutto rispettosa dell'autonomia comunale.

La differenziazione delle funzioni fondamentali non pare essere la risposta più efficiente in quanto crea la conseguenza di dover prevedere stabili assetti funzionali a doppio livello per il medesimo territorio: in alcuni comuni la competenza è locale, in altri sovracomunale - provinciale o metropolitana - con effetti di disorientamento non solo per gli interlocutori delle amministrazioni, ma per le stesse amministrazioni, soprattutto quelle provinciali, chiamate a ricoprire - anche sul piano organizzativo e delle risorse - un duplice ruolo: quello proprio per le funzioni sovracomunali e quello "di supplenza" (anche se formalmente titolari della competenza) rispetto alle funzioni fondamentali non attribuite ai comuni minori.

Per queste ragioni la soluzione praticabile dovrebbe essere quella della previsione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni "non adeguati".

Questa ipotesi - ha evidenziato in passato e ribadisce oggi Uncem - sembra andare nella direzione francese, con la differenziazione delle funzioni svolte dai Comuni in base alla dimensione.

Non è però chiaro in questa proposta cosa significhi "di volta in volta" rispetto all'attribuzione delle funzioni

fondamentali.

Se guardiamo alle 9 funzioni fondamentali sulle quali era stato “montato” l’obbligo del DL 78, tutte sarebbero da gestire in forma associata per Comuni con meno di mille abitanti. In primis la gestione del bilancio come quella della scuola, dei trasporti e tanto più dell’urbanistica! (oggi fare un PRGC comunale ha tempi e costi incredibili per un piccolo Ente. Farlo invece per 3-4 Comuni dello stesso ambito ottimale è invece “vera pianificazione”, peraltro in una fase storica in cui vengono meno lottizzazioni e incremento della capacità di edificazione).

Una cosa è certa, secondo Uncem. Superare l’obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali non è detto sia la soluzione in particolare per i Comuni con meno di mille abitanti.

In molti casi recentemente, è stata richiamata la sentenza della Corte Costituzionale 33/2019. Questa è stata strumentalizzata e mal interpretata anche da associazioni degli EELL che hanno sempre detto NO alla gestione associata delle funzioni fondamentali, con o senza obbligo.

Vale la pena di riprendere alcune considerazioni Uncem su quella sentenza, per leggerla nel verso giusto e nei suoi veri contenuti

Delle varie censure mosse dai ricorrenti a più commi dell’art 14 del DL 78 che prevedono e disciplinano l’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni, la Corte Costituzionale ritiene illegittimo il solo comma 28 dell’art 14 peraltro solo nella parte in cui non prevede la possibilità (in un contesto di Comuni obbligati e non) di ottenere l’esonero (dall’obbligo) dimostrando che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

La Corte pone infatti in evidenza che la norma del comma 28 pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.

La Corte, a scanso di equivoci, precisa anche che “la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non”.

Discorso diverso è fatto per la legge della Regione Campania con cui sono individuati “ambiti ottimali” di

esercizio delle funzioni dichiarata illegittima per effetto della mancata concertazione con gli enti locali e conseguentemente per lesione dell’autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

In buona sostanza l’obbligo di esercizio associato può essere imposto – anche con la finalità assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese - ma deve prevedere le necessarie possibilità di deroga.

Al di là di quanto espresso nel dispositivo, nella sentenza della Corte sono presenti anche alcuni significativi passaggi sul tema dell’autonomia locale:

una sollecitazione al legislatore

“Sarebbe questo (leggasi la Carta delle Autonomie Locali), peraltro, l’ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell’ordinamento base dell’autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all’art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell’uniformità, a garantire l’eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.”

un rafforzamento delle Unioni

Valutando la censura dei ricorrenti che vedeva nell’Unione di Comuni un «sistema di governo locale acefalo» e lesivo dell’autonomia comunale la Corte afferma che

“Anche nella più stringente delle stesse (forme associative), l’unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale»

L’art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell’unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull’esercizio in forma associata delle funzioni.”

Dalla sentenza emerge dunque la necessità di una legislazione attorno alle Unioni e anche agli ambiti territoriali ottimali”, che non sono mai stati individuati dalle Regioni, salvo che in alcuni casi da mappare. Al momento non abbiamo una mappatura precisa di chi li ha definiti e chi no.

2° Ipotesi - Le funzioni fondamentali dovrebbero costituire il nucleo indefettibile che caratterizza ciascun livello di governo locale su tutto il territorio e garantisce la caratterizzazione propria dei comuni. Seguendo questa più equilibrata ricostruzione, le funzioni fondamentali dei comuni non dovrebbero pertanto essere oggetto di differenziazione. Tale prospettiva punta alla individuazione di un nucleo di funzioni fondamentali puntuali, non eccessivamente ampio. Per tutte le altre funzioni, a partire da quelle ricomprese nella competenza regionale, la differenziazione a livello comunale potrebbe e dovrebbe trovare completa applicazione. I problemi di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni per gli enti di minore dimensione andrebbero risolti attraverso il ricorso all'associazionismo comunale, promosso dal basso e debitamente incentivato dallo Stato e dalle Regioni. Le Assemblee dei sindaci o le Conferenze metropolitane, rappresentano il luogo istituzionale per la definizione di un piano pluriennale per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento dell'esercizio associato delle funzioni comunali.

Ovviamente - in base a questa seconda ipotesi -, si dovrebbero prevedere meccanismi affinché successivamente gli enti di minori dimensioni perseguano l'obiettivo associativo, pure non in forma obbligatoria, come oramai attestato dalla giurisprudenza costituzionale, prevedendo, eventualmente, in attesa della realizzazione della soluzione associativa, puntuali e temporanei interventi sostitutivi, da parte dei livelli sovracomunali, solo a fronte della effettiva e riscontrata incapacità dell'ente locale ad esercitare la funzione fondamentale, in attesa che si realizzi la ricomposizione territoriale per mezzo degli strumenti associativi, fortemente incentivati.

Tale proposta poggia, pertanto, su una ricostruzione del sistema locale volta a favorire al massimo la inclusione quanto più ampia di tutti i comuni, anche quelli di minori dimensioni, chiamati alla scelta associativa, al fine di garantire, su tutto il territorio della Repubblica, che il livello di base dell'amministrazione locale assicuri nei confronti delle comunità di cui è esponenziale, le medesime funzioni fondamentali.

In definitiva, nella prospettiva qui seguita, la riserva statale per la definizione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., costituisce la garanzia per assicurare a tutti i comuni una pari dignità istituzionale e, ancor prima, un armonico assetto dell'intero sistema locale.

Una cosa per Uncem è chiara. **L'associazionismo comunale promosso dal basso non sempre riesce a risolvere l'adeguatezza dei Comuni nello svolgimento della funzione loro assegnata.** I Sindaci non hanno sempre la percezione di come quella funzione viene gestita dal loro ente e come potrebbe essere gestita da altri Comuni.

La gestione obbligatoria nata per esigenze di risparmio è naufragata a causa dello stesso presupposto. Le Regioni non hanno finora mai favorito efficaci gestioni associate delle funzioni, tranne che in Emilia Romagna. Occorre cambiare passo.

Gli "ambiti territoriali ottimali" Uncem non ritiene possano essere definiti dalle Assemblee dei Sindaci delle Città metropolitane/Province. Gli ambiti territoriali (ed eventuali subambiti) devono essere fissati dal legislatore regionale. Che sulla base di dati scientifici - tenendo conto di condizioni orografiche, culturali, storiche, economiche, li fissa.

Per la montagna, si tenga conto delle attuali Unioni montane di Comuni/Comunità montane per non snaturarle e per non smontarle.

I Sindaci in questo processo vanno consultati solo dopo avere già una mappa. Consultarli prima di fare la mappa da parte della Regione apre a potenziali conflitti difficilmente gestibili. Già per le Comunità montane è stato il legislatore regionale a definire gli ambiti territoriali.

Occorre poi uno specifico ragionamento sulle Unioni che nascono in ambiti ottimali "montani". Qui entra in gioco la tradizione del lavoro fatto dal '71 al 2010 dalle Comunità montane. Che erano già Unioni di Comuni per la gestione associata di funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art 32 del TUEL.

Ma che erano anche:

- Consorzi di bonifica del territorio montano
- Agenzie per lo sviluppo sociale ed economico del territorio montano
- Unione di Comuni per la gestione delle funzioni fondamentali dei Comuni

Nella "specificità montana", le Unioni montane di Comuni (come pure le Comunità montane) ottengono dalle Regioni una serie di funzioni proprie. Ad esempio:

- Il coordinamento delle iniziative per lo sviluppo sociale ed economico del territorio nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale, regionale
- La gestione dei pascoli
- La pianificazione e la gestione sostenibile delle foreste alla luce del Testo unico forestale
- La programmazione delle progettualità per la bonifica territoriale e la prevenzione del dissesto, la tutela delle fonti idriche
- La promozione dell'Associazionismo fondiario per il superamento della parcellizzazione

Va poi precisato meglio - nel testo del nuovo TUEL - quale vantaggio ha un'Unione che si forma nel perimetro esatto dell'ambito territoriale ottimale, definito dal legislatore regionale. Oggi, a legislazione vigente, essendo volontaria l'adesione all'unione, questa adesione perfetta dell'Unione al perimetro dell'ambito - ove esistono e sono previsti - può solo essere supportata da premialità, economiche. E non può essere punita.

Nel quadro di una modifica normativa, auspico che venga imposto che l'Unione sia perfettamente inserita nel perimetro dell'ambito territoriale ottimale definito in sede legislativa regionale.

AUTONOMIA NORMATIVA

In tema di autonomia normativa degli enti locali, l'obiettivo generale è quello di valorizzare pienamente l'autonomia, in linea con la scelta del legislatore della revisione del 2001 di costituzionalizzarla, ribadendo l'articolazione in una potestà statutaria e in una potestà regolamentare, sulla base degli articoli 114, secondo comma, e 117, sesto comma, della Costituzione.

Venga riconosciuta agli statuti locali una competenza in via «primaria» a disciplinare i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente anche in giudizio e le forme atte ad assicurare pari opportunità tra uomo e donna, significando con ciò che la fonte statutaria subisce esclusivamente i vincoli derivanti dai titoli di competenza legislativa statali individuati dal legislatore delegato, per il resto relazionandosi direttamente con la Costituzione. Si riconosce - nel lavoro svolto nel 2021 e in quei testi - agli enti locali della potestà regolamentare relativa all'organizzazione, allo svolgimento e alla gestione delle funzioni amministrative attribuite dalla legge statale o da quella regionale, secondo le rispettive competenze, chiamando il legislatore delegato a prevedere che i regolamenti locali possano altresì disciplinare funzioni libere, ovvero auto assunte dall'ente locale, nel rispetto tuttavia delle riserve di legge previste dalla Costituzione e comunque, come è ovvio, in assenza di una disciplina allocativa statale o regionale.

FORME ASSOCIATIVE DEI COMUNI - UNIONI E CONVENZIONI

Si definiscono - nei testi del 2021 - i principi ed i criteri direttivi per la revisione della disciplina delle forme associative tra enti locali, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, essendo le forme associative strategiche per l'efficientamento dei servizi.

Ad oltre dieci anni di distanza dalla norma del D.L. n. 78/2010, che ha imposto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le loro funzioni fondamentali, ma che non ha mai avuto una concreta attuazione, essendone stata prorogata di anno in anno l'entrata in vigore, occorre rivedere la disciplina dell'associazionismo comunale dando attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 che ha fortemente delimitato l'ambito di intervento del legislatore.

Restano diversi nodi da sciogliere, secondo Uncem. La definizione degli ambiti territoriali ottimali ove esercitare le funzioni associate da parte dei Comuni. Occorre riconoscere un processo "dal basso" che vede come protagonisti gli stessi comuni che in Assemblea provinciale/metropolitana si autodefiniscono gli ambiti territoriali ottimali, oggi decisi dalle Regioni anche per le funzioni proprie dei comuni? L'alternativa è riconoscere alle Regioni, quali enti di programmazione e coordinamento dell'esercizio delle funzioni amministrative sul proprio territorio, la potestà di individuare gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali. Le Regioni sembrano essere determinate nel rivendicare questa funzione che però contrasta con la volontà di autonomia degli enti locali, peraltro già affermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 33 del 2019.

Uncem su questo punto, su questo nodo politico è sempre stata chiarissima, anche in diversi passaggi di questo documento.

Gli "ambiti territoriali ottimali" Uncem non ritiene possano essere definiti "dal basso" dalle Assemblee dei Sindaci delle Città metropolitane/Province. Gli ambiti territoriali (ed eventuali subambiti) devono essere fissati dal legislatore regionale. Che sulla base di dati scientifici - tenendo conto di condizioni orografiche, culturali, storiche, economiche, li fissa. Per la montagna, si tenga conto delle attuali Unioni montane di Comuni/Comunità montane per non snaturarle e per non smontarle.

I Sindaci in questo processo vanno consultati solo dopo avere già una mappa. Consultarli prima di fare la mappa da parte della Regione apre a potenziali conflitti difficilmente gestibili.

Già per le Comunità montane era stato il legislatore regionale a definire gli ambiti territoriali.

Avere ambiti territoriali "dal basso", costruiti su proposta dei Sindaci, senza paletti chiari e numeri minimi, rischia di portare ad avere ambiti deboli, variegati nei numeri e nella composizione, condizionata da "legami" tra sindaci. Quando in Piemonte per volontà della Lega si sono smontate le Comunità montane nel 2011 si è detto ai Sindaci di comporre le Unioni come volevano, senza paletti. Così si sono avuti 56 unioni montane di Comuni per 553 Comuni coinvolti: la più piccola con 1800 abitanti, la più grande con 50mila. E ancora, la più piccola con 2 Comuni, la più grande con 38.

Una questione complessa. Ma sulla quale riflettere. **Gli ambiti territoriali non devono essere solo di Comuni montani. La dimensione della valle, alpina o appenninica è il riferimento. E l'ambito deve unire anche il fondovalle, dal quale si erogano i servizi ai territori montani.**

L'ambito territoriale ottimale deve unire grandi Comuni e piccoli Comuni. Insieme lavorano per il territorio nelle Unioni montane.

Quanto alle Unioni di comuni, che sono divenute, nel corso del tempo, la più importante e diffusa forma strutturata di esercizio associato di funzioni e di servizi comunali, si intervenga anzitutto sul contenuto necessario degli Statuti allo scopo di adeguarli ai principi di rappresentatività, coordinamento ed integrazione tra la forma associativa sovracomunale ed i comuni aderenti. Si ribadisca altresì a favore delle Unioni sia la potestà statutaria e regolamentare, sia l'attribuzione delle funzioni in osservanza dei principi di integralità dei conferimenti e di non sovrapposizione delle competenze tra comuni ed unione.

Vi è però anche qui un nodo politico, da individuare e sciogliere. La disciplina delle Unioni e in generale delle forme associative deve essere contenuta nella "Carta delle Autonomie" o deve essere mantenuto un ruolo alla legislazione regionale, oltre che nell'incentivazione, anche nella disciplina?

Inoltre, occorre valutare se prevedere o meno una autonomia finanziario/tributaria alle Unioni di Comuni con anche la definizione di uno status dei loro amministratori, con il rischio di creare, nei fatti, un ulteriore livello di governo.

Uncem ritiene che la capacità impositiva, l'autonomia finanziaria e tributaria delle Unioni ci deve essere. Affinché vi sia una redistribuzione sull'ambito.

E una cosa va chiarita: le Unioni montane di Comuni devono introitare i sovracani BIM ad esempio, e pure le risorse di quella percentuale sulla tariffa idrica generale che deve "tornare" ai territori montani. Attraverso le Unioni. Come già avviene in Piemonte.

Sono le Unioni montane di Comuni a fare redistribuzione e a ripensare i meccanismi fiscali.

Le Unioni montane di Comuni [e le Comunità montane nelle regioni dove restano e devono essere rafforzate] sono protagoniste nella riscrittura delle regole per le concessioni delle autorizzazioni del grande e piccolo idroelettrico sui territori. Dunque partecipano, sono protagoniste nel processo politico-istituzionale e anche nell'introitare delle risorse economiche pluriennali derivanti dalla gestione degli invasi e degli impianti.

È comunque importante che le Unioni montane siano normate a livello nazionale. Come devono essere previste le Comunità montane

Quando la montagna è diventata materia regionale, le Regioni hanno agito ciascuna in modo diverso. Con situazioni molto disomogenee e che sono cambiate con i cambi di maggioranza regionale. Vi sono Regioni che hanno avuto in otto anni anche tre, quattro leggi regionali in materia di Enti locali e in particolare di Enti sovracomunali, con un continuo smentire quanto fatto in precedenza. E un conseguente smarrimento dei Comuni e dei Sindaci.

Lo stato in una Carta delle Autonomie deve dare un perimetro di azione.

Ogni regione può interpretare quanto necessario per il suo contesto territoriale, ma sempre nel quadro dei paletti nazionali.

Ci sono poi però altri alcuni *nodi politici* che Uncem ha individuato e sottopone al legislatore.

1. Le funzioni proprie delle Unioni montane di Comuni.

La specificità montana delle Unioni montane deve essere riconosciuta.

Nella “specificità montana”, le Unioni montane di Comuni (come già le Comunità montane) ottengono dalle Regioni una serie di funzioni proprie. Ad esempio:

- Il coordinamento delle iniziative per lo sviluppo sociale ed economico del territorio nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale, regionale
- La gestione dei pascoli
- La pianificazione e la gestione sostenibile delle foreste alla luce del Testo unico forestale
- La programmazione delle progettualità per la bonifica territoriale e la prevenzione del dissesto, la tutela delle fonti idriche
- La promozione dell'Associazionismo fondiario per il superamento della parcellizzazione

Anche le Comunità montane oggi ricevono funzioni dirette, delegate dalle Regioni, con cespiti finanziari e personale.

È importantissimo si prosegua anche con le Unioni montane, in questa direzione. Le Regioni agiscono.

Fanno la loro parte supportando le aggregazioni con funzioni tipiche per la montagna, che appunto le Unioni montane svolgono sui territori.

2. Le risorse delle Unioni/Unioni montane di Comuni. Secondo nodo da sciogliere.

Quali risorse hanno in entrata le Unioni? Solo trasferimenti da Stato, Regioni e Comuni stessi?

Solo risorse da progetti? Hanno un cespite fiscale certo? Secondo Uncem dovrebbero averlo.

Se non hanno autonomia finanziaria e capacità impositiva, non sono Autonomie. E saranno sempre dipendenti, in maniera più o meno “assistita” da altri livelli.

Le Unioni devono avere capacità impositiva perché sono i Comuni appunto a cedere la capacità

Nel caso di Unioni montane, con poche ma chiare funzioni proprie, è individuabile un cespite certo e continuativo, legato ad esempio alla valorizzazione dei servizi ecosistemici-ambientali del loro territorio (acqua, CO2 ecc). Questo passaggio è indubbiamente decisivo.

Di certo deve essere previsto un tempo minimo di adesione dei Comuni all'Unione montana.

Se non è fissato nella legge – nazionale e/o regionale – un tempo di vita minimo (10 anni) è impossibile per l'Unione montana qualsiasi atto di programmazione (ad es. un piano forestale territoriale o anche un PRG di valle...). Senza un tempo di vita minimo – per il quale i singoli Comuni non possono abbandonare l'ambito da un mese all'altro, come invece succede ora – è impossibile per l'Unione fare un investimento (ad esempio una “scuola di valle”) chiedendo un mutuo a CDP o banche.

Anche strumenti di operatività e pianificazione come Green Communities e Strategia Aree interne vengono meno se non viene fissato chiaramente ambito e tempo di vita minimo.

FUSIONI

In materia di fusioni la delega può rivitalizzare il ruolo di supporto e indirizzo delle Regioni sulla base delle proposte formulate dagli enti locali. Troppo spesso, infatti, in questi anni i processi di fusione hanno avuto una realizzazione solo parziale e frammentata, dando origine a comunità non abbastanza solide; a tale esito ha senz'altro contribuito la mancata connessione tra i processi di fusione e la determinazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali.

Si prevedono contributi statali a sostegno dei comuni nati da fusione, da ripartire tra le regioni mediante accordo nella Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, da assicurare con continuità per almeno dieci anni dall'istituzione del nuovo comune o dall'incorporazione con un obbligo a carico delle regioni di cofinanziamento del fondo statale.

Occorre però, secondo Uncem, chiarire il ruolo della legislazione statale e regionale nella promozione dei processi di fusione.

Nel percorso fissato dal legislatore nazionale occorre definire anche i tempi del processo di fusione.

ORGANI DI GOVERNO DEI COMUNI

Viene confermata la tripartizione degli organi di governo dei Comuni in Consiglio, Giunta e Sindaco.

Pur mantenendo il potere di ordinanza del Sindaco, la delega del 2021, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, rimarca la necessità che tale potere sia strettamente limitato alle situazioni contingibili e urgenti, ogni altro potere di ordinanza dovendo essere esercitato dall'organo esecutivo collegiale. La delega del 2021, inoltre, dà mandato al Governo di chiarire e distinguere i presupposti del potere di ordinanza che il Sindaco esercita quale ufficiale di governo e quelli che esercita quale rappresentante della comunità locale, con un richiamo – per questi ultimi – ad una disciplina delle conseguenze e dei rimedi in caso di adozione di ordinanze prive dei presupposti, al fine di scongiurare sconfinamenti impropri e di apprestare un sistema che consenta di bloccare rapidamente gli eccessi nell'utilizzo di tale strumento.

Nell'esperienza maturata in questi anni si è visto negli enti locali un marcato sbilanciamento sulla figura dell'organo monocratico e una marginalizzazione dell'assemblea elettiva. Non occorrerebbe - Uncem

evidenza - approntare invece un sistema di relazioni e di meccanismi istituzionali tra gli organi di governo del Comune che favorisca un maggiore equilibrio tra gli stessi?

In particolare, si ritiene di riconoscere all'autonomia statutaria la possibilità di ampliare l'elenco delle competenze dell'assemblea elettiva così da poter adattare la forma di governo alle peculiarità di ciascuna realtà locale?

Si ritiene necessario assicurare all'assemblea elettiva e all'organo collegiale esecutivo un numero di componenti adeguato, a fronte di riduzioni operate negli ultimi anni che ne hanno fortemente compromesso la funzionalità e l'identità, quanto meno negli Enti più piccoli?

Uncem ha sempre rilevato che numero dei Consiglieri e degli Assessori è stato ridotto negli anni per tutti i Comuni. Va detto che i Consiglieri comunali in particolare, nella maggior parte dei Comuni hanno un ruolo marginale. Pochi Consigli comunali, scarso ruolo nelle decisioni, poco impegno, scarsa o nulla formazione. Occorre dargli nuovo ruolo.

Anche rispetto le Indennità occorre fare una riflessione.

È stata data positivamente recentemente ai Sindaci la possibilità di aumentarsi l'indennità con un contributo annuo del Ministero dell'Interno (ma poi devono trovare risorse nei loro bilanci e su questo proprio non ci siamo). Molti Sindaci non hanno usufruito di questa opportunità. Altri che lo hanno fatto sono stati anche oggetto di attacchi delle minoranze e pure dell'opinione pubblica, fomentata da una certa antipolitica che sappiamo come abbia toccato anche i Comuni più piccoli.

Sugli Assessori e la loro indennità va fatta una riflessione.

Così su rimborsi spese e gettoni di presenza dei Consiglieri. C'è molta confusione al momento. Al netto di alcuni abusi, denunciati e puniti, non è ben chiaro - Uncem lo ribadisce - cosa si possa fare e cosa no.

C'è poi un tema che Uncem ha registrato in diverse occasioni e anche recentemente. La **necessità di Firme da raccogliere per presentare la lista alle elezioni, evitando le "liste spurie"**, molto spesso spinte anche da partiti piccoli ed estremisti, per inserire uno o più consiglieri nei Comuni. Obbligando in molti casi le liste uniche nei piccoli Comuni a sdoppiarsi/raddoppiare, per evitare arrivi esterni, abbastanza inutili se non per "presenza". Occorre dare seguito alle proposte di legge già in essere, per introdurre un numero firme minimo anche per le liste nei Comuni con meno di mille abitanti.

DIRIGENZA DEGLI ENTI LOCALI E SEGRETARI COMUNALI

La delega del 2021 si pone obiettivi di professionalizzazione, valorizzazione, omogeneizzazione culturale e nel contempo responsabilizzazione dei dipendenti pubblici e si prefigge una razionalizzazione e sistematizzazione del panorama legislativo vigente.

Vengono indicate le "linee guida" nelle scelte organizzative ovviamente rimesse agli atti fondamentali dell'Ente, mirate innanzi tutto al raggiungimento degli standard minimi dei servizi da erogare, assicurando "competenze specifiche e trasversali", inclini all'utilizzo delle tecnologie digitali, in linea con le indicazioni europee sul miglioramento ed efficientamento della P.A.

Si torna a valorizzare la figura del Segretario comunale dell'Ente sottolineando la funzione di garante della

legalità degli atti dell'Ente, anche in relazione al previo vaglio di legittimità formale degli stessi, in particolare per il caso in cui l'organo collegiale intenda prescindere dal parere di regolarità tecnica e/o contabile di competenza dei responsabili dei relativi settori.

La scelta della relativa figura deve avvenire all'esito di apposito avviso di selezione sulla base di una disamina comparatistica dei curricula con un percorso decisionale assistito da massima trasparenza. La revoca dell'incarico durante il mandato deve costituire eccezione motivata dalla gravità delle violazioni dei doveri d'ufficio poste in essere, da accertare con garanzia del contraddittorio e il preventivo coinvolgimento informativo del Ministero dell'Interno.

Posto che negli Enti di minore dimensione le capacità relazionali e di gestione organizzativa della "macchina" possono agevolmente fare capo al Segretario comunale, quale "dirigente massimo" dell'Ente, occorre stabilire in quali tipologie di enti locali (comuni più grandi, province e città metropolitane, ad es.) vada prevista la figura del Direttore generale. Occorre valutare l'opportunità o meno della separazione della figura del Direttore generale da quella del Segretario generale, ove la dimensione dell'Ente ne consenta la nomina.

Uncem lo dice da tempo. È un tema, quello dei dirigenti e in particolare dei Segretari Comunali, più volte evidenziato dai Sindaci.

È urgente e inderogabile una riorganizzazione dei Segretari comunali, capaci di rispondere efficacemente e capillarmente alle sfide degli Enti locali.

Ma prima ancora occorre domandarsi, cosa fanno i Segretari comunali in un Comune, che funzioni svolgono, perché ci sono, come costruiscono percorsi di sviluppo locale. E poi come lavorano nelle Unioni montane di Comuni, nelle Unioni di Comuni.

Secondo Uncem non è sufficiente un corso-concorso annuale per integrare gli organici, oggi molto carenti, con tantissimi Comuni, soprattutto piccoli montani, sprovvisti di Segretario. Per quanto importante il corso-concorso (concludendo quello in itinere e avviandone uno nuovo), è urgente la riorganizzazione dell'impianto normativo ma anche la revisione dei compiti dei segretari che devono essere veri manager della PA, capaci di candidare progetti UE, di orientare politiche di sviluppo e pianificazione. Si tenga conto che oggi in Italia sono vacanti 1.300 sedi di Segreteria comunale e i concorsi in fieri, rallentati dalla pandemia da soli non basteranno a "pareggiare" i pensionamenti imminenti di molti Segretari comunali.

Non è sostenibile la recente determinazione dell'Albo dei Segretari presso il Ministero dell'Interno che, presumibilmente per autotutela e conservazione, prevede che ai Vicesegretari nominati come reggenti non possano essere corrisposte le forme di trattamento economico che spettano ai Segretari comunali. Questa considerazione mette ulteriormente in crisi gli Enti che si stanno avvalendo di Vicesegretari.

La mancanza di Segretari, nonostante le reiterate e continue richieste di aggiornamento e modernizzazione del sistema da parte di Uncem, sta mettendo in crisi gli Enti locali, piccoli e grandi. La ricerca di Segretari comunali - anche solo per la verbalizzazione di una Giunta o di un Consiglio comunale - non può diventare professione, centrale questione nella giornata di un Sindaco.

In merito, Uncem propone le seguenti modifiche al testo Unico degli Enti locali, dlgs 267/2000:

Modifiche all'articolo 32 del testo Unico degli Enti locali, dlgs 267/2000

Al comma 5-ter dell'articolo 32 le parole "Il presidente dell'unione di comuni e dell'unione montana di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" sono sostituite da "Il presidente dell'unione di comuni può avvalersi di un segretario comunale di fascia equiparata al Comune di popolazione equivalente al numero di abitanti dell'unione. L'indennità è commisurata alla fascia di appartenenza del segretario".

Motivazione:

La figura del Segretario risulta indispensabile per le Unioni di comuni e per le Unioni montane di comuni. Al fine di individuarne la disponibilità, l'emendamento è volto a consentire all'Amministrazione dell'unione di poter prevedere una remunerazione per l'attività del segretario.

Modifiche all'articolo 98 del testo Unico degli Enti locali, dlgs 267/2000

È aggiunto il comma 6. "Per il triennio 2021-2023, al fine dell'accesso all'albo nazionale, i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia, partecipano a un concorso indetto dal Ministero dell'Interno d'intesa con il Ministero degli Affari regionali e delle Autonomie. Per gli idonei è previsto un corso di 100 ore presso un Comune con popolazione non inferiore a 5.000 abitanti in deroga al comma 4 del presente articolo. Al termine del corso, gli idonei risulteranno automaticamente iscritti all'albo. Per il triennio 2021-2023, i sindaci possono nominare i vice segretari reggenti delle sedi vacanti oltre i limiti temporali posti dalle Circolari dell'Ex-Agenzia dei segretari, fino all'immissione in ruolo dei nuovi segretari."

Motivazione:

L'obiettivo è ridurre i tempi di ingresso dei segretari comunali nel circuito del lavoro, aiutando così gli enti di piccole dimensioni, in difficoltà rispetto alle funzioni delicate e importanti di queste figure laddove sono mancanti. Sono oltre 1.300 le sedi vacanti di segretari comunali, in particolare nei piccoli Comuni.

I Segretari nelle Unioni di Comuni non possono lavorare gratis.

La ratio della 56/2014 era probabilmente formare dei pool di Segretari imperniati sulle Unioni, capaci poi di lavorare per i diversi Comuni che fanno parte delle Unioni stesse.

A oggi, il sistema non funziona.

I Segretari nei Comuni piccoli non ci sono e nelle Unioni non vogliono (in genere) lavorare, non essendo obbligati e non avendo indennità.

Per i piccoli Comuni – come meno di 5mila abitanti – si permetta di usare un avvocato o un laureato in scienze giuridiche o politiche per firmare gli atti

Da risolvere anche il ruolo del "Vicesegretario" che è stato autorizzato nei piccoli Comuni senza segretario e, nelle Unioni, ma solo a carattere temporaneo.

Va sciolto anche un altro nodo. Che riguarda piccoli e grandi Comuni. E cioè le progressioni. Appena può,

un Segretario comunale – ma anche i dipendenti – lasciano i piccoli per fare carriera e andare in un Ente più grande dove avere maggior ruolo, indennità, potere. Quanto descritto penalizza così gli Enti più piccoli che si trovano sempre a dover trovare un nuovo Segretario.

I Comuni di uno stesso ambito territoriale ottimale devono avere un pool di Segretari comunali imperniato sull'Unione. Lavorano per tutti i Comuni di quell'ambito. In questo modo, hanno un bacino di riferimento, senza andarsi a trovare Comuni (con peraltro un buon guadagno) anche a decine e centinaia di chilometri di distanza, giocando sulla "mancanza di segretari" anche in quelle realtà. I Segretari lavorano nell'ambito per l'Unione e per i Comuni dell'Unione. Con le funzioni riorganizzate e concentrate, fanno una parte decisiva non solo burocratico amministrativa, bensì sono "manager della PA", che lavorano per generare sviluppo, drenare risorse, partecipare a bandi.

In questo modo, con questo "pool" sull'ambito, con un lavoro per più Enti di uno stesso territorio, si mette anche un decisivo limite alla ricerca di consulenti o anche allo spostamento all'esterno del Comune di uffici interi. Sono centinaia i Comuni italiani che non hanno personale o che ne hanno troppo poco e vanno a dare l'intera funzione a una società di servizi esterni. Consulenti che fanno tutto, su una o più funzioni. Anche in questo caso, c'è chi - molte società di servizi - che sulla fragilità dei Comuni, sulla non organizzazione statale, sulla mancanza di riorganizzazione istituzionale, sull'assenza di personale adatto per gestire questo o quel servizio, le funzioni, traggono importanti benefici. E anche importanti guadagni. È un pezzo di Comune fuori dal Comune, o meglio, del Municipio. Alienato all'esterno. Così il Sindaco ha tutto il giorno di Giunta e Consiglio, da fare on line, con documenti che gli arrivano da società esterne. Tutti felici. Uncem chiede al Viminale di mettere fine a questi meccanismi. Oggi sono necessari, non se ne può fare a meno. Ma vanno arginati.

Vanno limitati e fermati nella riorganizzazione istituzionale.

RIORDINO DELLE FUNZIONI - ADEGUAMENTO DELLA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE

Si prevede l'obbligo di adeguamento della legislazione statale e regionale mediante l'assegnazione delle funzioni amministrative diverse da quelle fondamentali di dimensione sovracomunale alle città metropolitane e alle province, nonché la soppressione degli enti o degli organismi già preposti all'esercizio di funzioni locali. In caso di inerzia regionale, si demanda al Governo il compito di intervenire, sentite le regioni inadempienti, con decreti legislativi volti a ripartire tra la regione e i suoi enti locali le funzioni non assegnate. Tanto al fine di evitare che possano insorgere sovrapposizioni nell'esercizio di singole funzioni, dettate da un mancato raccordo tra la novella legislativa statale e la produzione normativa regionale.

Salvaguardando i Consorzi sociali (ove esistono) sarebbe opportuno arrivare all'eliminazione di Consorzi/ATO/altri soggetti intermedi. Le funzioni andrebbero direttamente a Province e Città Metropolitane.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

In tale materia, nel 2021 si delegava il Governo a riordinare la disciplina dei servizi pubblici locali secondo criteri direttivi specificamente individuati, miranti a razionalizzarne l'organizzazione e la gestione. A tal fine vengono individuati i principi e i criteri direttivi a cui la disciplina deve ispirarsi, diretti in particolare a:

- individuare i servizi pubblici locali di rilevanza economica, armonizzandone l'organizzazione e gestione con la disciplina europea in materia di concorrenza;
- definire gli ambiti territoriali ottimali;
- prevedere l'esercizio di funzioni comuni in forma associata;
- definire modalità di gestione e tipologie di affidamenti, strumenti per assicurare la trasparenza, modi di armonizzazione con la disciplina europea, meccanismi per favorire la gestione aggregata;
- disciplinare i regimi di proprietà e gestione delle reti;
- definire i regimi tariffari;
- rivedere la disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni;
- definire strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio, nonché introdurre di contratti di servizio tipo.

REVISIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEGLI ENTI LOCALI

La materia, attualmente, esula dal contenuto del vigente testo unico che vi fa solo un mero cenno. L'opportunità della delega per la redazione della "Carta per le Autonomie" rappresenta l'occasione per una riflessione politica circa la sistemazione della complessa materia all'interno di un unico testo. Le disposizioni proposte si ricollegano, con l'intento di aggiornare ed integrare il testo normativo vigente, a quanto previsto, in linea di principio, dall'articolo 3, 4° comma, del d.lgs. n. 267 del 2000, là dove il medesimo si riferisce all'autonomia impositiva e finanziaria. L'insieme si riporta al dettato costituzionale sia dell'articolo 119 (autonomia finanziaria), sia dell'articolo 97 (buon andamento delle pubbliche amministrazioni).

Nell'ambito della delega, al fine di dare piena attuazione ai principi di decentramento fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 mediante il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di effettività all'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale, si interviene nella disciplina dei tributi degli enti locali, razionalizzandone e semplificandone le regole applicative.

Uncem ha esaminato i dati del fondo di solidarietà comunale relativi all'ultimo triennio di numerosi Comuni montani. Tantissimi Comuni turistici italiani, sono "incapienti". Versano migliaia di euro l'anno all'erario senza ricevere nulla. Si tratta perlopiù di Comuni montani, piccoli, che alimentano le casse dei grandi Comuni che ricevono notevoli trasferimenti da parte dello Stato.

Deve essere rivisto il sistema delle imposte locali. È all'interno dell'ambito territoriale ottimale, più Comuni insieme di una stessa valle ad esempio, che vanno superate le sperequazioni e le disuguaglianze. I calcoli fatti per ciascun Comune portano a scompensi e a far arrabbiare sia chi deve dare sia chi prende, che

lamentano di beneficiare di cifre troppo basse visti i servizi erogati. È noto che nelle aree montane, nei Comuni più in alto, vi sono più seconde case rispetto ai Comuni di fondovalle. Ma è proprio sul patto all'interno di una valle, di una stessa Comunità o Unione montana che si deve costruire la compensazione, a garanzia dell'integrità dei bilanci degli Enti e ancor prima dei servizi ai cittadini.

In merito ai proventi delle concessioni edilizie Uncem propone (secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 737 della legge 28 dicembre 2015, n.208) di estendere la possibilità per i Comuni di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo Unico delle disposizioni in materia di edilizia di cui al DPR 380/2001, per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, oltre che per spese di progettazione delle opere pubbliche.

FORMAZIONE

Occorre prevedere strumenti di formazione continui per i Sindaci e gli Amministratori degli Enti territoriale

In particolare per i Sindaci al primo mandato. Molti non hanno adeguate conoscenze e competenze e non riescono a riconoscere le occasioni di formazione già previste e operate da Associazioni degli Enti locali piuttosto che dalle Regioni e da altri soggetti.

Occorre mettere ordine e individuare criteri, obiettivi, contesto di questo percorso formativo, che deve essere un obbligo.

Elementi comuni nazionali della formazione devono essere previsti anche per Dirigenti, Segretari e per tutto il personale degli Enti.

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI. MODALITÀ DI PROVVISORIA E GESTIONE DEL PERSONALE

Uncem propone :

- il chiarimento normativo definitivo sulla totale neutralità di spese di personale a qualsiasi titolo (determinato, indeterminato, somministrazione) ove finanziate anche parzialmente con fondi esterni (altra PA, fondi europei, privati, ecc.);
- la possibilità di stabilizzazione per i lavoratori in somministrazione che abbiano maturato nell'ultimo triennio o quinquennio alcuni requisiti minimi presso il medesimo utilizzatore finale (attualmente vi è grave disparità di trattamento tra i possibili beneficiari della stabilizzazione - limitati ai dipendenti veri e propri a tempo determinato -, e i lavoratori in somministrazione);
- il chiarimento normativo sulla totale equivalenza di possibilità di utilizzo di lavoratori in somministrazione rispetto a lavoratori a tempo determinato (per i quali, attualmente, occorre disporre di graduatorie a tempo indeterminato, per potersene avvalere), al fine di una migliore celerità di provvista di personale;
- l'abolizione dei limiti del trattamento accessorio (attualmente legati, a seconda della tipologia di

Ente locale, al 2016 oppure al 2008), al fine di poter incentivare il personale, che attualmente spesso percepisce mediamente 1/10 di premio di produttività rispetto a quanto percepito nel privato; tale rigidità impedisce tra l'altro anche una corretta pesatura dei diversi carichi di responsabilità tra dirigenti;

- la proroga delle misure emergenziali già in atto riguardanti la possibilità di non ricorrere necessariamente alla mobilità prima dei concorsi;
- il mantenimento della possibilità di utilizzo di graduatorie di altri enti anche per posti creati successivamente;
- la semplificazione sistema della performance (tale sistema deve essere ricondotto semplicemente alla messa a disposizione di un budget a favore del dirigente, e alla possibilità da parte del medesimo di ripartizione fra i collaboratori in base a impegno, spirito di iniziativa, idee innovative, capacità di operare in squadra, ecc.); per i dirigenti, occorre mutare il sistema già in essere per i segretari, di incarichi a tempo determinato in relazione alla durata del mandato del Sindaco pro tempore;
- il ripristino di scatti di anzianità, pur minimi, in alternativa all'attuale sistema delle progressioni orizzontali che hanno creato e creano elevatissime criticità e disparità di trattamento;
- la possibilità di progressioni verticali con una percentuale al 50% (l'attuale percentuale del 30% rende inapplicabile l'istituto nella maggior parte dei Comuni italiani), al fine di mantenere nell'ente il personale valido (che, diversamente, poi si trasferisce altrove, cercando altri impieghi più remunerati), da elevare al 100% nel caso di enti con struttura minimale; ripristino della possibilità di partecipazione alle progressioni verticali, anche da parte del personale interno in possesso del titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto dall'esterno.



Quali Regioni Come riformarle e ridefinire le funzioni



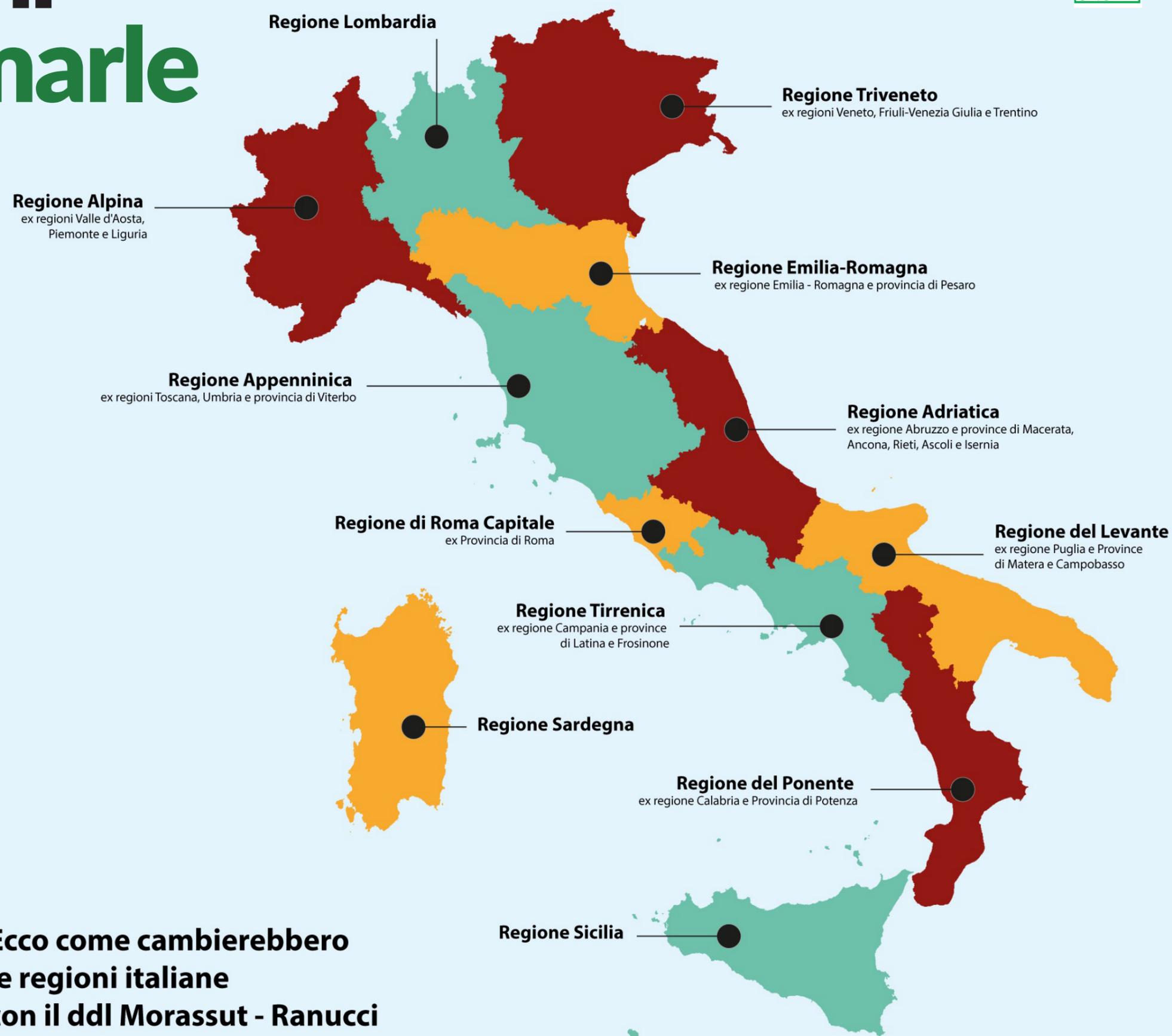
Non sono Enti locali. E dunque non entrano nella riscrittura del TUEL. Ma non si può oggi pensare che nulla possa cambiare. La Francia otto anni fa ha dimezzato le sue Regioni. E noi?

Non si ritiene possibile parlare e montare oggi una riorganizzazione istituzionale dei Comuni e delle Province, senza pensare cosa sono e cosa fanno le Regioni. Ridurle? Definire funzioni e fiscalità nuove?

Hanno ancora senso tutte le Regioni che abbiamo? Ha senso tenere sull'arco alpino alcune Regioni a statuto ordinario, altre a Statuto speciale, due Province autonome? La frammentazione delle Regioni è funzionale all'unità del Paese?

Molti Sindaci, prima e dopo la legge 56/2014 hanno posto il tema della tenuta delle Regioni e del loro non-ruolo (o parziale) pianificatorio e programmatico, a favore di un ruolo sempre più gestionale che non era certo nelle intenzioni iniziali del legislatore nazionale e della Costituzione. E così molti Sindaci hanno detto e ripetuto a Uncem e alle altre Associazioni che si ritrovavano forti e con risposte nelle Province... Non 110 ma nelle "prime" 70.

È un elemento di riflessione che richiede approfondimenti. Vi sono proposte di legge interessanti e anche la Società Geografica italiana ha elaborato negli ultimi dieci anni fa due diverse proiezioni, riaccorpando l'esistente e ridefinendo i confini. Siamo certi non si possano riprendere questi percorsi?





SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA

il riordino territoriale dell'Italia



L'EUROPA delle REGIONI nel modello FEDERALE.
36 REGIONI EFFICIENTI, OMOGENEE, DI DIMENSIONI OTTIMALI,
CON SUFFICIENTE VIVACITA' ECONOMICA e PROSSIME AL CITTADINO.
L'ITALIA DELLE 36 REGIONI

Ecco la proposta di "Neoregionalismo" (31 o 36 Regioni a Statuto Speciale, con contestuale abolizione delle Province) della Società Geografica Italiana (SGI) presentata il 10 dicembre 2013 che ridisegna l'assetto territoriale, amministrativo e giuridico dell'Italia, con una riorganizzazione territoriale e un miglioramento dei servizi, a fronte di un abbattimento dei costi. Si tratta di possibili 'nuovi' ambiti regionali "che non escludono le dimensioni provinciali e regionali attuali, ma le ridefiniscono in ragione della dinamica degli eco-sistemi urbani quale fondamento della possibile competitività, della coesione economica e della valorizzazione dei contesti territoriali. Il disegno che ne emerge, "suscettibile di un inevitabile dibattito politico, prevede inoltre la definizione di livelli di aggregazione comunale (e non di un accorpamento delle province), volti a perseguire adeguatezza

funzionale e sensibili risparmi di spesa". Un disegno dell'Italia, quindi, "in regioni assolutamente autonome che possano legiferare in completa autonomia, in rispetto di quanto previsto dall'art. 5 relativamente alla promozione delle autonomie favorendo il decentramento amministrativo". Il lavoro della Società Geografica Italiana, fondata nel 1867, parte da un importante studio del 1999 che già prevedeva un ridisegno dei confini regionali volto a snellire la macchina burocratica e amministrativa delle Province e delle Regioni, oltre che a rivedere il territorio secondo criteri geografici, demografici, culturali, infrastrutturali e sociali.



SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA

IL RORDINO TERRITORIALE DELLA GRAFICA

LA VERA RIFORMA DEL PAESE
 COME COGNUGARE LA SPENDING REVIEW CON IL RILANCIO DEI TERRITORI

L'ITALIA OGGI

20
 REGIONE (5 SPECIALI)
110
 PROVINCE
10+7 (PREVISTE)
 CITTA METROPOLITANE



L'ITALIA DEL FUTURO

31
 NUOVE REGIONI VIRTUOSE
0
 PROVINCE
0
 CITTA METROPOLITANE



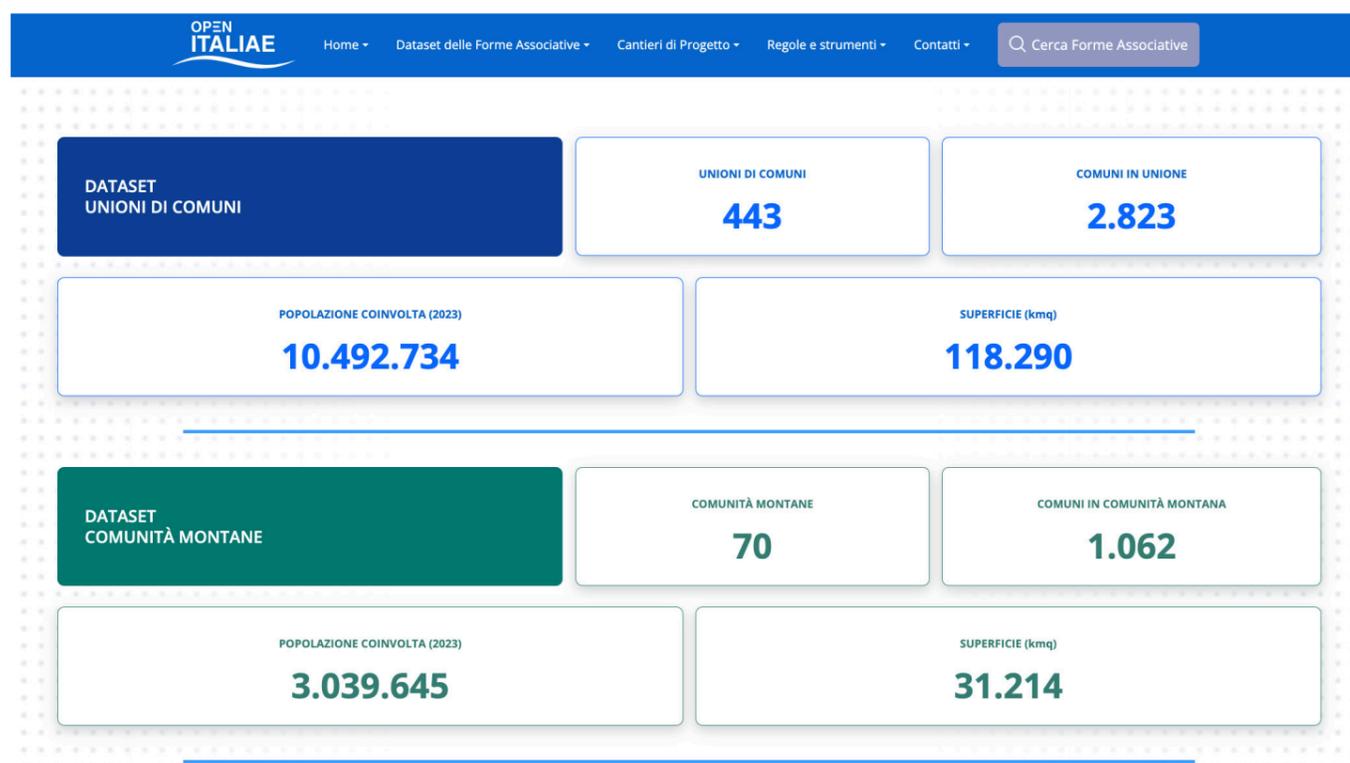
L'EUROPA DELLE REGIONI NEL MODELLO FEDERALE
31 REGIONI EFFICIENTI, OMOGENEE, DI DIMENSIONI OTTIMALI

L'ITALIA DELLE 31 REGIONI



ITALIAE

Scegliere Unità



Il PON Governance ha costruito, dal 2021, il progetto ITALIAE per accompagnare gli Enti nel superamento delle frammentazioni. **Occorre dare seguito a ITALIAE**, nella nuova Programmazione, affinché gli Enti siano supportati nel lavorare insieme, nel creare forme sovracomunali di lavoro, che non annullano i Comuni, non li induce alla fusione, bensì al lavoro insieme. Un percorso complesso ma necessario e da supportare a livelli nazionale.

ITALIAE è articolato su Linee di intervento, pensate e strutturate per affiancare gli enti pubblici locali nei processi di aggregazione, intercomunalità e gestione associata delle funzioni e dei servizi, analisi e check-up istituzionali e organizzativi con la progettazione di piani d'azione organizzativi orientati al coordinamento e al change management, sviluppati in funzione delle specifiche esigenze emerse dai check-up e condivise dai territori e dai governi locali: Laboratorio permanente; Community di innovazione; Atelier di sperimentazione; Osservatorio permanente.

ITALIAE
Nuove formule organizzative per i territori



UNIONE EUROPEA Fondo Sociale Europeo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale | Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie | Agenzia per lo Sviluppo Economico | PON GOVERNANCE 2 CARATTERI ISTITUZIONALE 2014-2020

ITALIAE - Nuove formule organizzative per i territori

Cerca...

Cos'è ITALIAE | Laboratorio Permanente | Community di Innovazione | Atelier di sperimentazione | Osservatorio permanente | Strumenti per le Unioni

Intervista
BIAGIO RAONA, PRESIDENTE UNIONE DEI COMUNI TERRE DI LEUCA
GIANVITO RIZZINI, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE DEI COMUNI TERRE DI LEUCA
REGIONE PUGLIA

Intervista a Biagio Raona e Gianvito Rizzini - Unione dei comuni Terre di Leuca (Puglia)

Biagio Raona, Presidente dell'Unione dei comuni Terre di Leuca e Gianvito Rizzini,

ITALIAE
Unione del Fossanese

Il supporto del Progetto ITALIAE nell'Unione Fossanese del Piemonte

Intervista al Sindaco di Genola, Flavio Gastaldi, e Franco Bruno, responsabile dei servizi in Unione.

I successi di ITALIAE
UNIONE MAINARDE
ITALIAE

Intervista a Nadia Bucci, Presidente dell'Unione Mainarde nel Lazio

L'importanza del supporto del Progetto ITALIAE nell'Unione delle Mainarde

TRENTINO

Comunità di valle

Un Modello



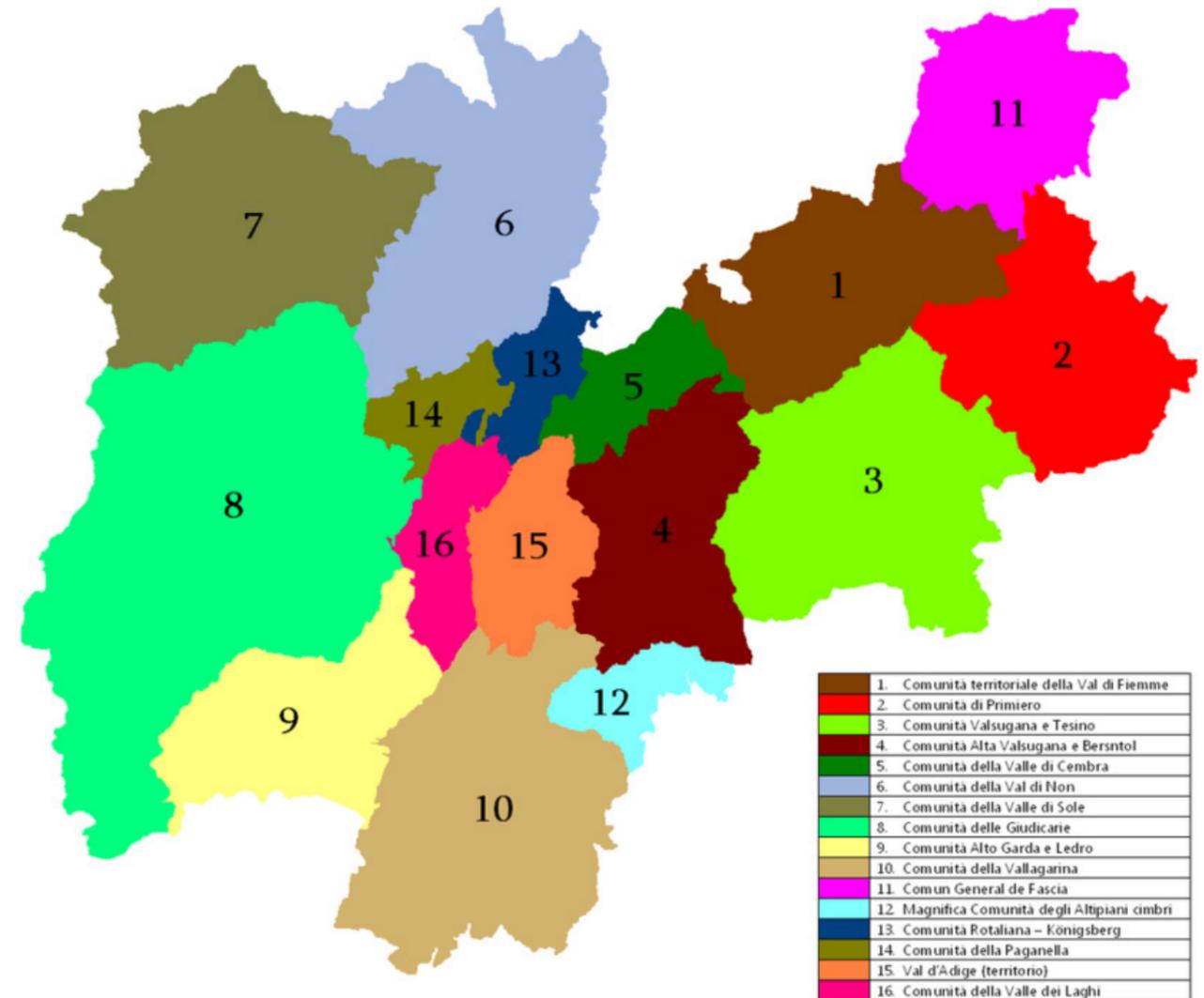
Le Comunità di Valle sono enti intermedi tra la Provincia autonoma di Trento e i Comuni. La Provincia Autonoma di Trento, forte della sua speciale autonomia, ha adottato un nuovo impianto normativo: le Comunità di Valle. Le Comunità sono enti pubblici locali previsti dalla legge provinciale di riforma istituzionale (l.p. 16 giugno 2006, n. 3), che li ha individuati come livello istituzionale adeguato per l'esercizio di importanti funzioni amministrative.

In prima applicazione le funzioni trasferite sono quelle già esercitate dai Comprensori in delega in materia di attività socio-assistenziali, edilizia abitativa e diritto allo studio, oltre alle nuove competenze riconosciute in materia urbanistica. Le competenze sono trasferite in modo pieno, non solo a titolo di delega. Quindi mentre il Comprensorio era un "braccio operativo" della Provincia, con limitato potere decisionale e compiti prettamente operativi, vincolato a direttive molto puntuali e stabilite in via generale per tutti i territori, la Comunità diviene titolare di funzioni proprie e può adottare le politiche più rispondenti alle esigenze e alle caratteristiche del proprio territorio, approvando propri piani in settori di grande impatto per la vita dei cittadini (piano sociale, piano territoriale di comunità...).

Gli organi della Comunità sono: il Presidente, il Comitato esecutivo, il Consiglio e la Conferenza dei Sindaci.

La L.P. n. 12 dd. 13.11.2014 ha rivisto l'assetto dei rapporti istituzionali individuati dalla L.P. n. 3 del 2006, con l'obiettivo di valorizzare le peculiarità locali, semplificare il quadro istituzionale con la revisione degli Organi delle Comunità e la riorganizzazione dei Comuni. In tale contesto il ruolo delle Comunità, quali enti associativi dei Comuni, è quello di rappresentare la sede di coordinamento delle decisioni strategiche di livello provinciale che riflettono i propri effetti sulle realtà locali. La revisione degli Organi delle Comunità introdotta con la L.P. n. 12 del 2014, ha previsto il superamento del sistema di elezione "misto" (3/5 dei componenti e il Presidente eletti direttamente, 2/5 nominati dai Consigli Comunali), rendendo i Consigli Comunali protagonisti delle elezioni degli Organi delle Comunità, rafforzando in tal modo il rapporto tra i Comuni e le Comunità. Il

Comunità di valle della Provincia autonoma di Trento



numero dei componenti del Consiglio varia a seconda della dimensione demografica delle Comunità; rispetto alla precedente composizione è stato ridotto sensibilmente il numero dei Consiglieri. Per la Comunità delle Giudicarie il numero dei membri che compongono il Consiglio è di 16, oltre al Presidente.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo politico-amministrativo della Comunità. Approva i regolamenti dell'ente, gli atti di indirizzo e programmazione, i piani e le linee strategiche per l'organizzazione dei servizi, dei bilanci e dei rendiconti di gestione.

Il Presidente della Comunità è il rappresentante dell'ente. Nomina l'organo esecutivo. Presiede il Consiglio e il Comitato esecutivo. È membro di diritto del Consiglio delle Autonomie locali.

Il Comitato esecutivo della Comunità è composto dal Presidente e da Assessori nominati dal Presidente medesimo. È l'organo che governa l'ente e ne gestisce tutta l'attività.

PIEMONTE

Un assetto di Enti da rivedere



Uncem ha sottoposto negli ultimi dieci anni ai Presidenti della Regione Piemonte, agli Assessori alla Montagna e agli Enti locali, alle Giunte e ai Consigli regionali alcune questioni importanti relative al funzionamento delle Unioni montane di Comuni. Le leggi vigenti devono essere aggiornate.

LA QUESTIONE ISTITUZIONALE

Adeguatezza del sistema istituzionale

Finanziamenti alle Unioni montane

La necessità di un'organizzazione istituzionale forte e stabile (nel tempo e nello spazio) è una esigenza che configura la Regione Piemonte all'ora dell'Europa e la allinea con altre Regioni italiane (come Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) che hanno – pur con tipologie di Enti diversi, quali Unioni montane di Comuni e Comunità montane – una chiara e precisa “geografia istituzionale”.

Il lavoro insieme tra Comuni, grandi e piccoli, è necessario oggi per affrontare sfide dell'ordinaria vita amministrativa e altre esigenze più strutturali e programmatiche. A partire da programmi e progetti comunitari, strategie di sviluppo.

Non possono essere solo piccoli Comuni a lavorare insieme, quanto piuttosto piccoli e grandi Comuni devono essere guidati in un processo di condivisione delle istanze e delle necessità. In questo legame si forma un tessuto istituzionale più forte, nel quale Sindaci e Amministrazioni aumentano le possibilità di dialogo, lavorano insieme confrontandosi, escono dai confini amministrativi non per unire le debolezze, quanto per aumentare la forza.

Guidare questo processo istituzionale è necessario.

Investire risorse regionali, nazionali, europee nei territori montani deve essere, conseguentemente, strumento per facilitare il lavoro insieme tra Comuni, per ridurre le sperequazioni territoriali, limitare le disuguaglianze sociali.

Per questo Uncem ritiene, almeno da vent'anni, che i bandi rivolti ai singoli piccoli

Comuni devono essere superati puntando – a tutti i livelli istituzionali – su bandi rivolti alle Unioni, quali forme aggregative dei Comuni che lavorano insieme.

Solo in questa direzione si evitano distorsioni, incongruenze, invidie tra vicini, scontri tra Sindaci, “bandi lotteria”.

Questo processo non è certo quello che spinge i Comuni piccoli a fondersi (sarebbero piuttosto auspicabili fusioni tra grandi Comuni, nelle zone urbane ad alta densità abitativa, ove i confini amministrativi non sono mai stati evidenti né percepiti da chi vive nelle città). Piuttosto si rafforza l'impegno di un singolo Comune nel lavoro congiunto con altri. È una nuova prospettiva di democrazia e di partecipazione, non certo volta a togliere “centri di costo”, quanto piuttosto a incrementare il lavoro congiunto e virtuoso a vantaggio di una “comunità di valle” che era ben richiamata semanticamente nelle “comunità montane” e nelle “comunità di valle”, sin dagli anni Cinquanta.

Lavorare a “dimensione di valle”, in una logica di Unioni è importante su alcuni particolari fronti, immediati:

- Le politiche urbanistiche, con Piani regolatori sovracomunali da incentivare con gli “uffici di piano” ai quali sta già lavorando Regione Piemonte.
- La digitalizzazione dei sistemi informativi, che non è mai il fine, bensì il mezzo per agevolare il lavoro congiunto tra Comuni e le relazioni degli Enti con imprese e comunità per migliorare i servizi offerti.

QUESTIONE POLITICA

Definizione degli “Ambiti territoriali ottimali”

Attuazione della legge Montagna con provvedimenti

La frammentazione determinata dal superamento delle (48 poi 22) Comunità montane piemontesi, da 10 anni a questa parte, ha eliminato le reti di lavoro congiunto tra Comuni (reti che erano appunto le Comunità montane) e ha portato ad avere un sistema di Unioni montane di Comuni fragile.

Occorre procedere a una “rigenerazione del sistema istituzionale” con tre questioni centrali da definire, da parte di Giunta e Consiglio regionale:

- Definire gli “ambiti territoriali ottimali” e i relativi sub-ambiti, secondo un disegno

già elaborato nel 2017 da Ires Piemonte, secondo criteri scientifici, economici, sociali, storici; criteri che vedono ad esempio nelle valli alpine complete, lungo il fiume che le percorre, quale dimensione ottimale per consentire ai Comuni di lavorare insieme.

- Incentivare finanziariamente le Unioni montane di Comuni che corrispondano, sull'intero perimetro, agli ambiti territoriali ottimali nei quali sono inserite.

La revisione della legge montagna vigente in Regione Piemonte è urgente e deve impegnare anche Giunta e Consiglio alla piena attuazione della stessa, con i decreti attuativi ancora necessari per dare seguito al disposto normativo.

È importante ricordare come la vigente legge sulla montagna del Piemonte abbia visto una accelerazione nell'attuazione tra il 2020 e il 2021 (in primo luogo con il "Programma operativo per la montagna" e l'Osservatorio sulla Montagna) che oggi necessita un ulteriore approfondimento relativo alle necessità attuative rimaste sospese.

QUESTIONE OPERATIVA

Il PSR, il PNRR e i Fondi europei

Nuovo personale

Un Piano di formazione

È positivo che la Regione Piemonte (come ha più volte fatto Uncem) abbia chiesto ai Ministeri e Dipartimenti competenti - Funzione pubblica in particolare - di consentire alle Unioni montane di assumere nuovo personale, a beneficio dei Comuni stessi e del lavoro da fare insieme per il bene del territorio, per lo sviluppo e per l'erogazione dei servizi. Sbloccare le assunzioni dei Comuni e in particolare delle Unioni montane è decisivo: abbiamo bisogno di rafforzare le macchine amministrative con tecnici e professionisti inseriti in pianta organica.

È urgente anche un ripensamento, a livello nazionale, delle funzioni e della necessità di un Segretario di Unione montana retribuito, cosa oggi non consentita dalla norma nazionale. Situazione che sta rendendo complessa l'organizzazione istituzionale e operativa delle singole Unioni montane di Comuni.

La possibilità di disporre di un Vicesegretario nelle Unioni montane, con funzioni anche di Direttore, è auspicata e da sostenere.

La figura del Direttore è importante per la piena attuazione delle tre macro-funzioni delle Unioni montane:

- Ente di sviluppo locale, per le funzioni di sviluppo previste e attribuite dalla Regione Piemonte secondo la legge vigente.

- Ente per la gestione associata delle funzioni fondamentali tra Comuni, come previsto dalla legge nazionale.

- Ente di bonifica del territorio, per investire positivamente i "Fondi ATO", previsti dalla legge 13/2017 della Regione Piemonte.

È importante un accompagnamento organizzativo e strutturale delle Unioni montane di Comuni da parte della Regione Piemonte, anche in accordo con Uncem, con un lavoro coordinato tra il Settore Sviluppo montagna e il Settore Enti locali. Uncem lo chiede da cinque anni, quale vettore di efficienza e pieno funzionamento degli Enti.

Il supporto operativo consentirebbe maggiore efficacia delle Unioni montane anche nel rispondere agli Avvisi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e ai bandi dei fondi della coesione e del nuovo PSR nella programmazione comunitaria prossima. Altresì è determinante, per l'efficacia del sistema di Enti montani, guidare a livello istituzionale la partecipazione degli Enti a programmi comunitari transfrontalieri e transnazionali, favorendo l'inserimento in partenariati di Interreg e altri programmi UE.

La formazione del personale tecnico, amministrativo e politico delle Unioni montane di Comuni e dei Comuni montani è importante per un costante aggiornamento, che includa anche la capacità degli Enti di inserirsi in dinamiche progettuali europee oltre che di costruire politiche e valutazioni delle stesse volte a comprendere come e dove investimenti di risorse economiche e strategie possono rigenerare il tessuto sociale ed economico dei territori montani.

Uncem sollecita anche la conclusione delle procedure di liquidazione per le Comunità montane che ancora sono attive. La risoluzione di ogni percorso pregresso e di ogni iniziativa delle Comunità montane non è solo una questione formale, bensì anche sostanziale per consentire agli Amministratori delle Unioni montane di Comuni di operare con efficacia e serenità.

Premesse le 3 questioni, si ritiene che operativamente ci si possa muovere in due direzioni distinte e alternative:

- 1. Re-Istituzione delle Comunità montane in forza del capo IV del Tuel articoli 27 e 28**
- 2. Definizione di ambiti territoriali ottimali così come già previsto dalla legge regionale 11/2012 al capo IV**

Tra le Comunità montane e le Unioni montane esiste una differenza giuridica di fondo: Le Comunità montane sono istituite per legge e ciò significa che anche la loro

composizione territoriale è determinata (ed eventualmente modificata) per legge;
Le Unioni montane sono una forma associativa volontaria e anche la loro composizione territoriale è espressione della libera volontà comunale.

1. Re-Istituzione Comunità montane

Dlgs 267/200 Art. 27. Natura e ruolo

1. Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

2. La comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità. I rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze.

3. La regione individua, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4 (del Dlgs 267/2000), gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della giunta regionale.

4. La legge regionale disciplina le comunità montane stabilendo in particolare:

- a) le modalità di approvazione dello statuto;
- b) le procedure di concertazione;
- c) la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali;
- d) i criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea;
- e) i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

5. La legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva, restando sempre esclusi i capoluoghi di provincia e i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti. L'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. La legge regionale può prevedere, altresì, per un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma

associata, l'inclusione dei comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità.

6. Al comune montano nato dalla fusione dei comuni il cui territorio coincide con quello di una comunità montana sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme comunitarie, nazionali e regionali. Tale disciplina si applica anche nel caso in cui il comune sorto dalla fusione comprenda comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del nuovo comune si provvede allo scioglimento della comunità montana.

7. Ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica.

8. Ove in luogo di una preesistente comunità montana vengano costituite più comunità montane, ai nuovi enti spettano nel complesso i trasferimenti erariali attribuiti all'ente originario, ripartiti in attuazione dei criteri stabiliti dall'articolo 36 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e successive modificazioni.

Dlgs 267/200 Art. 28. Funzioni

1. L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla regione.

2. Spettano alle comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.

3. Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

5. Il piano pluriennale di sviluppo socioeconomico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.

6. Gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane e da altri soggetti pubblici a

favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani.
7. Alle comunità montane si applicano le disposizioni dell'articolo 32, comma 5, (del Dlgs 267/2000)

2. Adeguamento Unioni Montane con Ambiti territoriali ottimali.

Si sintetizzano i punti principali e loro conseguenze:

- La Regione individua gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni che demanda alle Unioni montane
- Il meccanismo di adeguamento agli ambiti fa leva sull'attribuzione delle funzioni montane: solo le unioni che corrispondono all'intero ambito ottimale o ad una porzione di esso possono ricevere le funzioni.
- Per le unioni già esistenti deve essere indicato un termine per tale adeguamento, salvaguardando per esse la possibilità di NON corrispondere all'intero ambito ottimale, ma con il divieto di includere comuni appartenenti ad altro ambito ottimale.
- Le unioni montane che si costituiscono ex novo devono corrispondere all'intera estensione dell'ambito ottimale.
- Per le unioni montane che non si siano conformate agli ambiti ottimali, le funzioni sono avocate dalla Regione che le esercita in convenzione con un'unione montana appartenente al medesimo ambito territoriale ottimale o con altra unione montana con cui sussista contiguità territoriale.
- Considerato che non si può comunque imporre l'obbligo ai Comuni di far parte di una unione montana, si prevede di mantenere, per l'esercizio delle funzioni montane, il meccanismo di convenzione obbligatoria con una unione già previsto in legge, aggiungendo però il vincolo dell'ambito ottimale.

GLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI DEFINITI DA IRES NEL 2017

FINALITÀ DEL LAVORO DI IRES, ISTITUTO DI RICERCA REGIONALE DEL PIEMONTE

Definire una proposta di suddivisione del territorio regionale in "ambiti territoriali ottimali" funzionali a una più efficace gestione associativa dei Comuni del Piemonte.

DOMANDE DI RICERCA

Quali sono (e quanto sono tra loro coerenti) le partizioni oggi utilizzate nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio e nell'organizzazione territoriale dei servizi?

È possibile far convergere le partizioni esistenti verso geometrie comuni?

IPOTESI INIZIALI

- Le principali partizioni oggi utilizzate in Piemonte nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio e nell'organizzazione territoriale dei servizi sono di tre tipi:
 1. partizioni strategiche, di coordinamento e della programmazione economico-finanziaria;
 2. partizioni per gestire i servizi regionali;
 3. partizioni per gestire i servizi di prossimità.
- È soprattutto a livello delle partizioni regionali e di prossimità che è necessaria un'opera di razionalizzazione e individuazione di "ambiti territoriali ottimali". Le partizioni strategiche hanno una loro razionalità e coerenza interna consolidata, fondamentalmente nel rispetto dei confini dei Quadranti, delle Province, della Città Metropolitana.
- Gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT e Sub-AIT) delineati dal Piano Territoriale Regionale (PTR) rappresentano un importante punto di partenza/riferimento nell'individuazione di "ambiti territoriali ottimali" coerenti con le caratteristiche dei territori e con le istanze della pianificazione territoriale: gli AIT alla scala subprovinciale di area vasta e i Sub-AIT alla scala della prossimità intercomunale.

METODOLOGIA

i. Prima fase

- Selezione delle partizioni funzionali.

Per le partizioni strategiche si sono considerate le seguenti suddivisioni:

Quadranti, Province, Zone Omogenee-ZO della Città metropolitana di Torino, AIT.

Per i servizi regionali: Aziende Sanitarie-ASL, Distretti sanitari-DS, Distretti di Coesione Sociale-SIA.

Per i servizi di prossimità: ATO idrici, ATO rifiuti, Consorzi di gestione dei Servizi Socio Assistenziali-CSA, Subambiti di Integrazione Territoriale-SubAIT, Unioni di Comuni (VI stralcio).

- Sovrapposizione grafica dei layer delle diverse partizioni e identificazione delle zone di mancata corrispondenza.

ii. Seconda fase:

- Valutazione territoriale dei Sub-AIT e ridefinizione degli stessi.
- Ridefinizione, sulla base delle evidenze emerse dalla sovrapposizione, dei vincoli posti per la delimitazione degli “ambiti territoriali ottimali” per renderli congruenti ai fattori di riequilibrio e di appartenenza territoriale: per esempio, preso atto della grande differenza di popolazione tra i diversi Sub-AIT e della loro eccessiva frammentazione, si è deciso di non considerare strettamente vincolante nessun confine delle partizioni strategiche, ivi incluse le province e le zone omogenee della Città metropolitana.

AZIONI

- Gli ambiti territoriali ottimali sono identificati all'interno dei confini della regione e identificano porzioni spazialmente contigue di territorio.
- Sono ritagliati in modo da massimizzare le aree di sovrapposizione tra partizioni già in uso nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio e nell'organizzazione territoriale. In particolare, priorità viene data:
 1. agli AIT del PTR
 2. ai Consorzi di gestione dei Servizi Socio Assistenziali-CSA
 3. alle Unioni di Comuni/Carta delle autonomie locali
 4. ai confini delle vecchie Comunità Montane (2003, 2008)

- L'elaborazione così ottenuta è stata quindi affinata alla luce del confronto con un tavolo regionale di tecnici e esperti che ha portato a recepire nuovi elementi (per esempio la verifica della dimensione demografica dei nuovi ambiti proposti) e a valorizzare maggiormente l'esistenza di prassi amministrative consolidate.
- Sebbene la dimensione demografica dei Sub AIT non sia stata fissata a priori, l'esperienza del governo regionale suggerisce che una dimensione utile alla gestione associata di servizi comunali fondamentali quali scuola bus, servizio mensa, polizia locale sia, nella maggior parte dei casi, inferiore ai 50 mila abitanti. Il gruppo di ricerca ha tenuto conto di questa indicazione nel definire i confini degli ambiti.
- Gli ambiti di prossimità rappresentano le unità territoriali minime entro cui si propone di ottimizzare l'organizzazione dei servizi territoriali. All'occorrenza, è possibile accorpate uno o più ambiti entro compagini più grandi. Tuttavia, per evitare che si determinino degli squilibri tra i quadranti regionali, è necessario definire anche una geometria di scala superiore entro cui queste unioni/agggregazioni possano avvenire.
- Le due scale così prefigurate sono coerenti con quelle degli AIT e Sub-AIT del PTR. Ma mentre i confini dei 33 AIT del PTR sono sostanzialmente confermati con poche variazioni, i nuovi ambiti ottimali proposti alla scala di prossimità si differenziano considerevolmente rispetto ai Sub-AIT del PTR.
- Quando non coerenti tra loro, gli aspetti fisici (appartenenza allo stesso bacino idrografico o alla stessa strada di scorrimento) e di appartenenza identitaria territoriale, sono stati considerati prevalenti rispetto al disegno dei Consorzi Socioassistenziali e delle Unioni di Comuni.

RISULTATI

È una ripartizione del territorio regionale composta da:

132 ambiti territoriali ottimali o nuovi Sub-AIT. Rappresentano le unità territoriali minime entro ottimizzare l'organizzazione dei servizi territoriali di prossimità e l'intercomunalità.

34 ambiti di scala superiore. Corrispondono in larga misura ai 33 AIT del PTR, di cui riprendono la denominazione, e rappresentano le unità territoriali di riferimento per la programmazione dei servizi regionali alla scala minore.

Unioni Montane (LR n.11/2012)

Composizione comunale aggiornata al 12° stralcio della CFA-Carta delle Forme Associative (DGR n.3-5690 del 30.11.2022) e s.m.i.

- formato mappa geopdf -



confronto rispetto all'intero Piemonte	Unioni Montane (n.54)	fuori da Unioni Montane
n° Comuni	487 (media 9 per UM)	693
% Comuni	41,3%	58,7%
Popolazione	642 mila ab. (media 11.900 per UM)	3,614 mln ab.
% Popolazione	15,1%	84,9%
Superficie	12.706 km2 (media 235 per UM)	12.680 km2
% Superficie	50,1%	49,9%

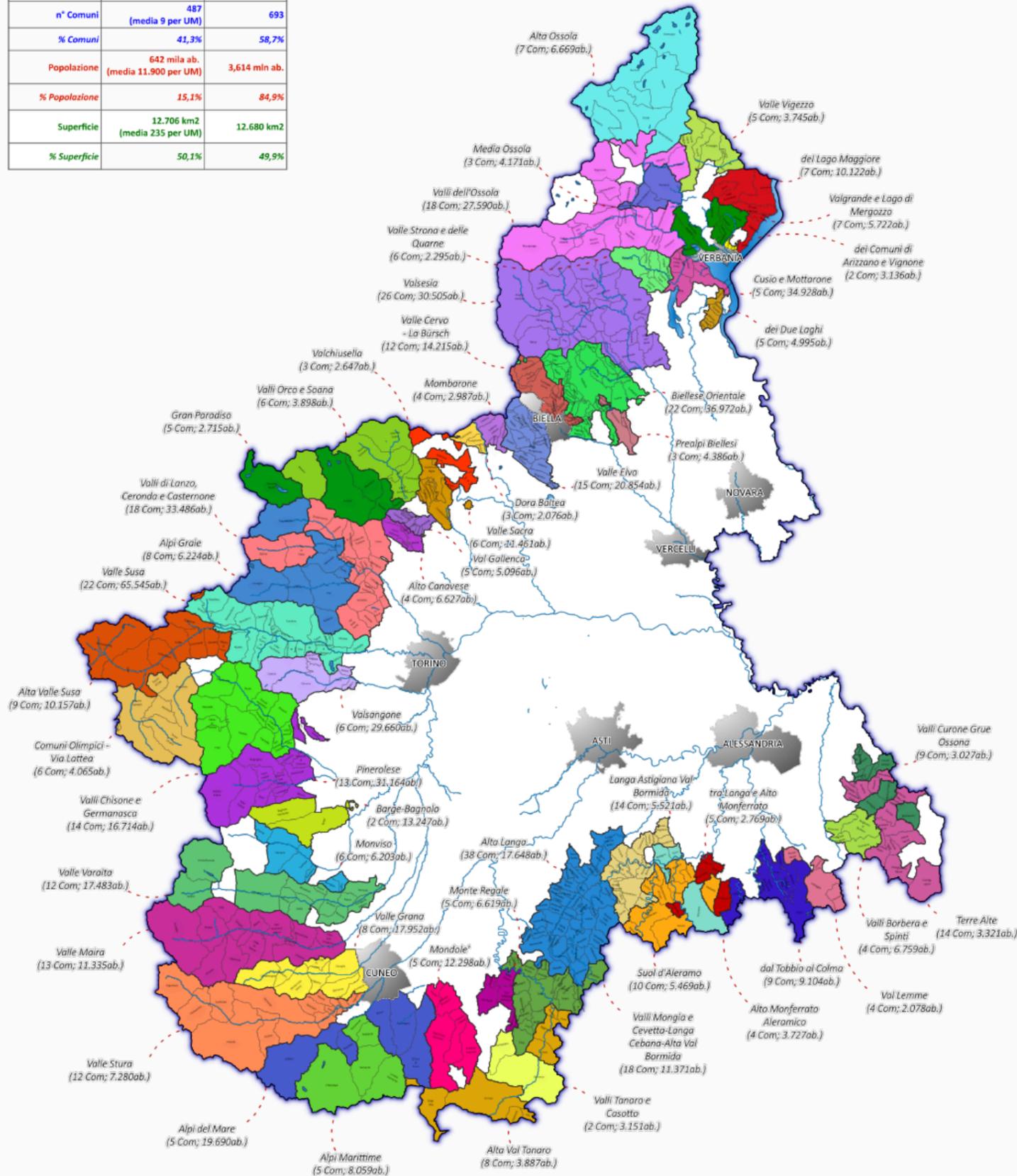
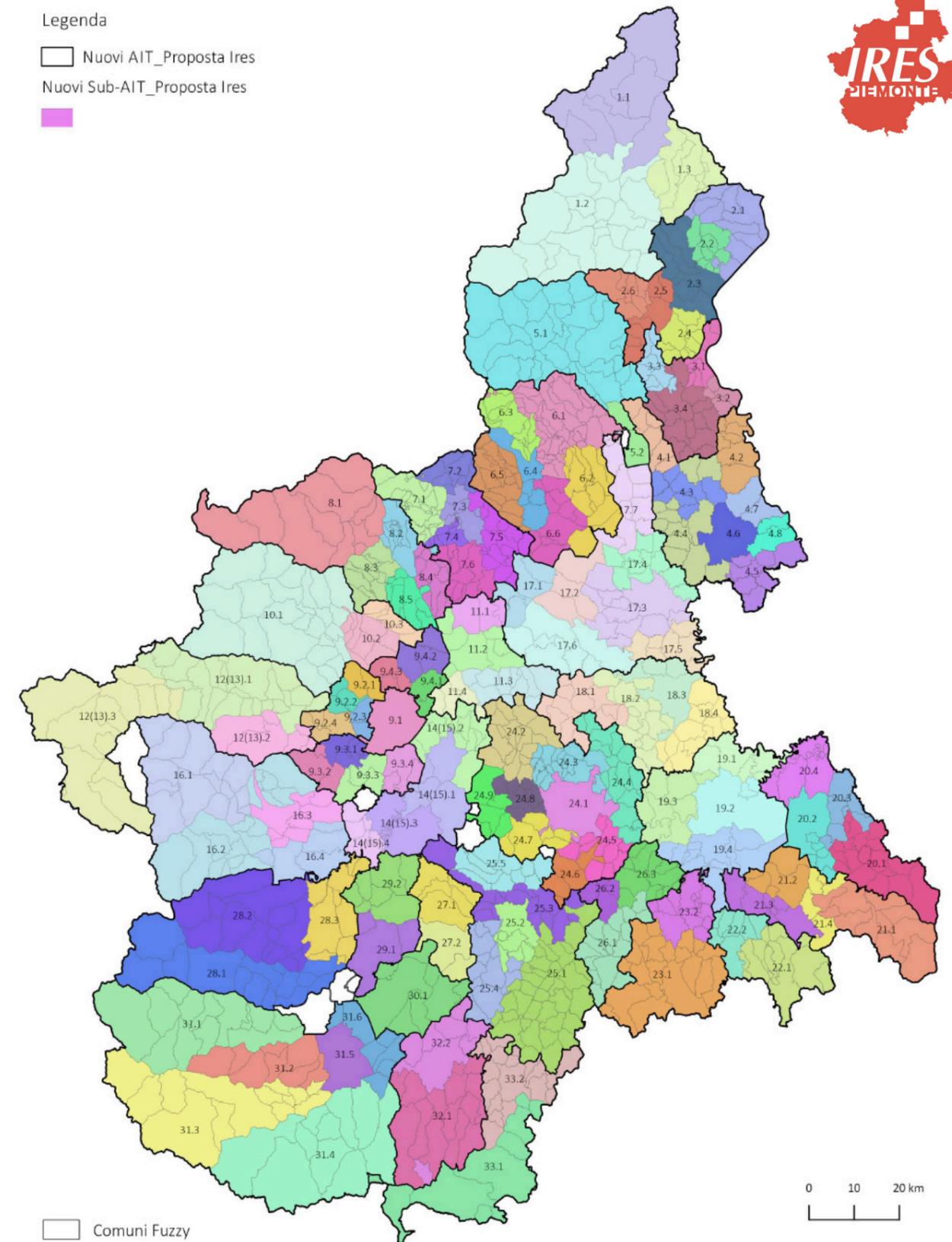


Fig. 1 - Nuovi AIT e Sub-AIT (proposta Ires Piemonte)

Legenda
 □ Nuovi AIT_Proposta Ires
 □ Nuovi Sub-AIT_Proposta Ires
 □ Comuni Fuzzy



...MONTIZIANO

RIPRENDIAMOCI
L'ACQUA



ENTI ASSOCIATI
MONTAGNA
SVUOTATA



ENTI ASSOCIATI
MONTAGNA
SVUOTATA



RIPRENDIAMOCI
L'ACQUA



IN CONCLUSIONE.

LE REGIONI CHE HANNO
LE **COMUNITÀ MONTANE**
LE TENGANO STRETTE E LE
RAFFORZINO, DANDOGLI
COMPETENZE, RISORSE,
PUNTANDO SU SVILUPPO
LOCALE, SERVIZI, PSEA

LE REGIONI CHE HANNO
LE **UNIONI MONTANE DI**
COMUNI LE RAFFORZINO,
DANDOGLI COMPETENZE,
RISORSE, PUNTANDO SU
SVILUPPO LOCALE, SERVIZI,
PSEA.

LE REGIONI CHE HANNO
SMONTATO IL SISTEMA
ORGANIZZATIVO DEI
COMUNI, CON UNCEM
LO RIORGANIZZINO NELLA
LOGICA DEL **NOI**





Aggiornato al 13 Luglio 2024

A cura di UNCEM

Unione nazionale Comuni Comunità ed Enti montani

Via Palestro 30

10185 ROMA

uncem.nazionale@uncem.net

www.uncem.it

Presidente Marco Bussone