



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

LE RIFORME PARALLELE

**L'ESPERIENZA DELLA LEGGE
REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA
GIULIA 26/2014 DI RIORDINO DEL
SISTEMA LOCALE A CONFRONTO
CON LA LEGGE 56/2014**



Siamo in una stagione di riforme a “trazione integrale”, in cui Stato e Regioni affrontano simultaneamente il nodo delle riforme istituzionali.

Perché?

In estrema sintesi:

Per soddisfare una richiesta di maggiore “capacità istituzionale”.

Il 7 aprile 2014 è stata pubblicata la legge n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

Il provvedimento detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo:

- l'istituzione delle città metropolitane,
- la ridefinizione del sistema di governo delle province,
- una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.



Nella prospettiva della programmazione europea 2014 – 2020, il rafforzamento della “capacità istituzionale”.

Questo obiettivo viene declinato nel senso di un insieme coordinato di azioni di riforma che intendono rendere le **istituzioni**, comprese quelle regionali, **capaci di affrontare le sfide della competitività** territoriale, promuovendo “una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva”.



Questa è la cornice delle riforme istituzionali messe in cantiere dallo Stato:

- a) la legge Delrio (56/2014) che rende le province enti locali con organi di secondo grado, istituisce le città metropolitane e ridisciplina le unioni di comuni e le fusioni;
- b) il disegno di legge costituzionale sulla revisione della Parte II della Costituzione (AS 1429 – AC 2613).



- In base allo Statuto regionale del Friuli Venezia Giulia, la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento locale (art. 4, n. 1-bis) deve armonizzarsi con:
 - la Costituzione,
 - i principi generali dell'ordinamento giuridico,
 - le norme fondamentali delle riforme economico-sociali,
 - gli obblighi internazionali,
 - nonché rispettare gli interessi nazionali e quelli delle altre Regioni.



La competenza delle Regioni speciali in materia di ordinamento locale non subisce l'intervento dello Stato nei tre segmenti (elezioni – organi - funzioni fondamentali) in cui esso ha competenza esclusiva secondo la Costituzione vigente, ma comunque è tenuta al rispetto dei limiti statutari.



In parallelo alle riforme statali la Regione Friuli Venezia Giulia ha quindi definito un documento di **Linee guida** ed ha avviato il suo percorso riformatore con:

- a) La **riforma dello statuto con la proposta di legge nazionale PLN 1** (abolizione delle province);
- b) La **riforma delle elezioni provinciali** (di secondo grado) con la legge regionale 2 del 2014;
- c) La **riforma del sistema delle autonomie locali** con la legge regionale 26 del 2014;
- d) La **riforma del sistema della finanza locale** da attuare con diverse misure coordinate, sia sul versante delle entrate sia sul versante del sistema integrato Regione – autonomie locali;
- e) La **riforma del personale del comparto unico**, che comprende il personale della Regione e degli enti locali, e della formazione (in tutto circa 14.000 persone);



La Giunta regionale ha predisposto un progetto di legge costituzionale, poi approvato dal Consiglio regionale, che:

- elimina nello statuto di autonomia ogni riferimento alle province;
- dispone la loro abolizione, rendendone così attuabile la effettiva soppressione con legge ordinaria;
- definisce un nuovo modello istituzionale dei pubblici poteri locali basato su due pilastri: la Regione e i Comuni.



- Partita sulla scia del ddl Delrio la legge regionale 2/2014 ha anticipato l'iniziativa statale e ha previsto l'elezione di secondo grado degli organi delle province in modo da poter eleggere nel 2014, con le nuove modalità, gli organi della Provincia di Pordenone senza dover ricorrere ad un commissariamento.
- Gli organi delle altre 3 Province scadono rispettivamente nel 2016 (Gorizia e Trieste) e nel 2018 (Udine).



- La legge regionale 26/2014 di riforma del sistema delle autonomie locali quindi:
 - **ridisegna** l'associazionismo comunale;
 - **ricalibra** le funzioni attualmente attribuite alle province e le modalità del loro esercizio fino all'entrata in vigore della modifica dello statuto regionale che prevede la abolizione delle province.



Principi fondamentali del progetto di riforma dell'associazionismo locale sono quelli di **adeguatezza** (art. 118 Cost.) ai sensi del quale l'ente titolare di una potestà amministrativa deve essere strutturalmente idoneo a garantirne l'esercizio efficace ed efficiente e di **differenziazione**, per cui non tutti gli enti locali dispongono delle stesse prerogative.



L'attribuzione delle funzioni comunali a **livelli amministrativi adeguati**:

- assicura maggiore efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi alle comunità locali;
- garantisce uniformi livelli essenziali delle prestazioni, anche in termini di accesso, nonché la sostenibilità della relativa spesa a fronte di una minor disponibilità di risorse rispetto al passato.



- L'obiettivo della perequazione della qualità dei servizi sul territorio non viene realizzato attraverso la semplice aggregazione di comuni la cui organizzazione non è adeguata, bensì attraverso **l'integrazione** di comuni di diverse dimensioni e capacità organizzativa.
- La **differenziazione** comporta che i comuni possono avere maggiori o minori poteri in relazione alle loro adeguatezza.



I cardini della legge di riforma sono:

- a) La **perimetrazione** delle forme associative;
- b) La definizione dell'ordinamento delle **Unioni territoriali intercomunali**;
- c) Il programma delle **fusioni**;
- d) La riallocazione di molte delle **funzioni amministrative** ora provinciali;
- e) Il superamento delle **comunità montane**;
- f) L'istituzione della **centrale unica di committenza regionale**.



Il Piano di riordino territoriale nasce da una proposta della Giunta regionale conforme ai criteri previsti dalla legge (contiguità, almeno 40.000 abitanti ridotti a 30.000 in montagna, compatibilità con le Aziende sanitarie).

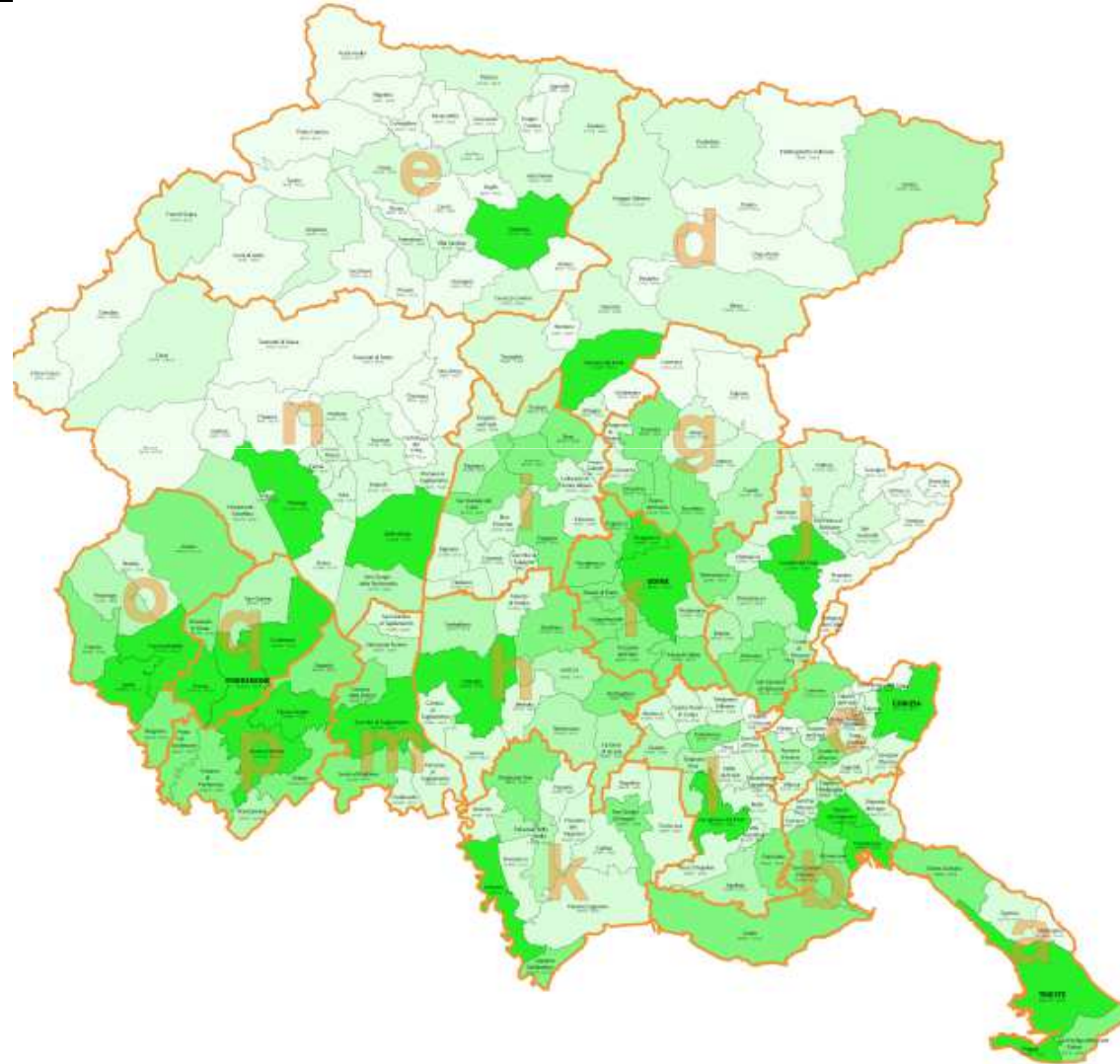
I Comuni possono proporre delle variazioni, poi segue l'approvazione in via definitiva.

A questo punto saranno individuate le Unioni territoriali intercomunali, che agiranno, insieme ai Comuni, come protagoniste della riforma.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

LA PROPOSTA DI PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE





Si tratta questa di una significativa **differenza** rispetto alla normativa statale, che obbliga ad associarsi solo i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 in montagna) e consente il ricorso alle convenzioni oltre che alle unioni. Il modello regionale opera invece un riordino complessivo del sistema locale integrando fra loro Comuni minori e Comuni maggiori ritenendo necessarie le sinergie che ne derivano (due debolezze non fanno una forza).



La legge regionale si discosta dalla legge 56/2014 e prevede una forma di promozione delle fusioni attraverso il programma annuale delle fusioni.

Si tratta di un meccanismo volto a favorire l'emergere di situazioni favorevoli a processi di fusione.

In questo senso viene previsto, fin dall'inizio del processo, un coinvolgimento dei cittadini oltre che, come in passato dei consigli comunali.

Dopo l'approvazione del Programma trova applicazione la normale disciplina referendaria



L'ordinamento delle **Unioni territoriali intercomunali** è ispirato a quello delle Unioni di comuni previste dal Testo unico.

Tuttavia le dimensioni tendenzialmente maggiori hanno comportato alcuni adattamenti per garantire una *governance* accettabile per tutti.

Le forme dell'obbligatorietà ad esempio sono **diverse** e calibrate sul contenuto della competenza legislativa regionale in materia di finanza locale



Le ampie dimensioni delle Unioni hanno comportato un particolare assetto degli organi di governo:

Una assemblea composta da soli sindaci;

Una ponderazione del voto dei sindaci;

Una forma di coinvolgimento dei consigli comunali nella forma del parere sulle scelte fondamentali dell'Unione;

Un ufficio di presidenza (come una giunta) eventuale;

Un presidente eletto dall'assemblea.

Il tutto è alquanto **diverso** dal modello delle Unioni di comuni previsto dalla legge 56/2014.



Lo statuto è comunque lo strumento chiave per adattare la forma di governo al contesto locale dell'Unione, grazie alla cedevolezza delle norme regionali.

Altri istituti peculiari e **differenziati** sono;

- Il direttore dell'Unione, per dare un motore alla riforma dell'amministrazione;
- I Subambiti, per decentrare;
- Le Commissioni intercomunali, per coinvolgere i consiglieri comunali.
- Il Piano dell'Unione come Piano generale di sviluppo, per programmare



L'assetto delle funzioni associate nelle Unioni si **differenzia** parzialmente da quello delineato dall'art. 14 del DL 78/2010 e prevede 2 modalità con diversa intensità di integrazione:

- Alcune funzioni sono governate dagli organi delle Unioni e gestite dai loro uffici;
- Altre funzioni rimangono nella disponibilità degli organi politici dei Comuni, ma sono gestite dagli uffici unitari delle Unioni (un po' come accade nei casi di convenzioni).



LE FUNZIONI COMUNALI ASSOCIATE

Il nucleo essenziale riguarda le seguenti funzioni:

- a) gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo;
- b) sistema locale dei servizi sociali;
- c) polizia locale e polizia amministrativa locale;
- d) attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico;

- e) edilizia scolastica e servizi scolastici;
- f) servizi pubblici di interesse generale;
- g) catasto;
- h) programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- i) pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi;
- j) raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- k) statistica;
- l) elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo



La legge regionale di riforma, **diversamente** dalla legge 56/2014, non prevede la costituzione di città metropolitane nel Friuli Venezia Giulia.

Ciò non significa che l'argomento non sia stato dibattuto.

Nella legge riforma è previsto un «regime differenziato» per le Unioni di maggiori dimensioni che in sostanza garantisce al Comune maggiore un minor grado di coinvolgimento nell'Unione.



La legge di riforma si **differenzia** dalla legge 56/2014 per le modalità di riallocazione delle funzioni provinciali.

In sostanza le funzioni esercitate dalle province del Friuli Venezia Giulia sono state declinate nei procedimenti amministrativi che le caratterizzano e sono state suddivise in tre categorie ed elencate in tre documenti allegati:

- A) Quelle conservate dalle province;
- B) Quelle trasferite alla Regione;
- C) Quelle trasferite ai Comuni per l'esercizio tramite l'Unione;



La Regione Friuli Venezia Giulia aveva già previsto la soppressione delle comunità montane e la istituzione di unioni montane con la LR 14/2011.

La legge regionale non ha peraltro avuto applicazione per avviare un più generale processo di riforma, ora concretizzatosi.

In questo contesto quindi le 4 comunità montane sono soppresse e se ne prefigura la sostituzione con le Unioni territoriali intercomunali.

In questo caso non si tratta di attuazione della legge 56/2014, quanto di precedenti leggi statali recanti principi di coordinamento delle finanza pubblica.



La legge enuncia anche i principi della riforma della finanza locale che sarà avviata a breve.

Avrà per oggetto il sistema di finanziamento degli enti locali, il patto di stabilità, le regole di contabilità e la disciplina delle indennità degli amministratori locali.

Le Unioni assumono il ruolo di destinatario privilegiato delle risorse regionali.

Viene determinata nel 30% la misura della riduzione dei trasferimenti nei confronti dei Comuni che scelgono di non aderire all'Unione.

E' inoltre previsto un sistema di monitoraggio dei costi della riforma.



Per poter garantire la puntuale attuazione della riforme è previsto che la Regione possa dar corso ad interventi sostitutivi nei confronti degli enti locali che non rispettassero i termini per l'adozione di atti obbligatori.

Gli oneri conseguenti saranno a carico dell'ente inadempiente.



La legge di riforma prevede la costituzione di un «Osservatorio per la riforma» con il compito di coadiuvare la attuazione della riforma con il contributo delle autonomie locali, sulla falsariga degli Osservatori regionali previsti dal DPCM attuativo della legge 56/2014.

E' coordinato da un assessore regionale e ne fanno parte 4 rappresentanti dei comuni e 2 rappresentanti delle province.