

I percorsi di riforma e riordino del sistema delle autonomie locali

Silvia Spinaci

Ufficio Studi Cisl Marche

*#marcheuropa – seminari di approfondimento
Villa Favorita, Ancona – 15 aprile 2016*

Riforma delle AA.LL

(l. 142/90 → TUEL d.lgs. 267/00)

Riforma Costituzionale 2001

Revisione del Titolo V

(sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza)

Fallimento dei tentativi di revisione organica dell'ordinamento delle AA.LL.

(l. 131/2003 e d.d.l. successivi)

A partire dal 2010
abbandono dell'obiettivo di un disegno organico e
prevalere della "LEGISLAZIONE DELL'EMERGENZA"

Crisi finanziaria - Insostenibilità del debito pubblico
Forti pressioni europee

INTERVENTI DISORGANICI DI RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI

- Adottati con decretazione d'urgenza
- Orientati ad esigenze di risparmio e risanamento finanziario
- Relativi a Province e piccoli Comuni

I. 56/2014 (Legge Del Rio)

- Intervento per legge (C.Cost. 220/2013)
- Intervento di sistema sul livello intermedio tra Comuni e Regione (Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni)

- “Legislazione dell’emergenza”
- L. 56/2014

Riforma Costituzionale

Include un’ulteriore revisione del Titolo V

?

Necessità di definire per le
AA.LL. un quadro organico e
sistematico

??

LE PROVINCE

- I contenuti della “legislazione dell’emergenza”
- L’intervento della l. 56/2014
- L’impatto della l. 190/2014
- I contenuti della riforma costituzionale
- Le prospettive

d.l. 201/2011

d.l. 95/2012

d.l. 118/2012

- Radicale ridimensionamento numerico e funzionale delle Province

C. Cost.
sent.
220/2013

- Illegittimità costituzionale della “legislazione dell’emergenza” per violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza

L. 56/2014

- TRASFORMAZIONE DELLE PROVINCE IN ENTI DI AREA VASTA
(associazioni obbligatorie di Comuni)
- Ridefinizione delle funzioni
- Ridefinizione degli organi di governo

LEGGE DEL RIO

TRASFORMAZIONE DELLE
PROVINCE
IN ENTI DI AREA VASTA
CON LIMITATE FUNZIONI
FONDAMENTALI

Trasferimento di funzioni



Trasferimento agli enti
subentranti di risorse
umane, finanziarie e
strumentali

LEGGE DI STABILITA' 2015

TAGLI PER CONTENIMENTO
SPESA PUBBLICA ALLE PROVINCE
1 mld € 2015, 2 mld € 2016,
3 mld € 2017

TAGLIO DELLA DOTAZIONE
ORGANICA DELLE PROVINCE
PARI AL 50%

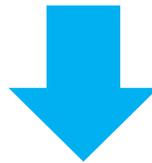
**TRASFERIMENTO DI
FUNZIONI SENZA
RISORSE**

Legge di stabilità 2015

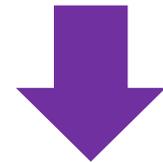
- Crea uno stato di emergenza sulla tenuta dei sistemi provinciali
- Compromette l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte delle Province
- Complica l'attribuzione delle funzioni non fondamentali in capo agli enti subentranti



HA ACCELERATO
L'ATTUAZIONE
DELLA RIFORMA



HA POSTO L'ESIGENZA DI
INTERVENTI SUCCESSIVI
PER GARANTIRE ALLE
PROVINCE FLESSIBILITA'
FINANZIARIA E
CONTABILE E PER
CORREGGERE L'ENTITA'
DEI TAGLI



HA CONDIZIONATO
GLI ESITI ATTUATIVI
DELLA RIFORMA PER
QUANTO CONCERNE
LA RIALLOCAZIONE
DELLE FUNZIONI
NON
FONDAMENTALI

Il trasferimento delle funzioni nella l. 56/2014

AMPIO VENTAGLIO DI POSSIBILITA'
DI RIALLOCAZIONE

Processo a “geometria variabile” affidato allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, e volto a realizzare una ricollocazione delle funzioni amministrative provinciali che dia corpo ai principi costituzionali di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.**

PRINCIPI GUIDA:

Individuazione per ogni funzione dell'**ambito territoriale ottimale**;
Efficacia dei **Comuni** nello svolgimento delle funz. fondamentali;
Valutazione esigenze unitarie;
Possibilità di **deleghe o avvalimenti** per l'esercizio di funzioni;
Valorizzazione forme di **esercizio associato** delle funzioni;

L'attuazione della l. 56/2014 nelle Regioni ad autonomia ordinaria

Leggi regionali che non decidono

6

(si rinvia ad atti successivi la riallocazione delle funzioni non fondamentali mantenendole in via provvisoria in capo alle Province)

- Abruzzo, Basilicata, Campania, Molise, Piemonte, Veneto

Leggi regionali “regionecentriche”

(riallocacono le funzioni non fondamentali privilegiando il trasferimento alle Regioni) 8

- Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria

Leggi regionali più conformi alla logica della legge Del Rio

(riallocacono le funzioni per innovare la governance territoriale) 1

- Emilia Romagna

La riforma costituzionale

- ABOLIZIONE DELLA PAROLA “PROVINCE” DAGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE (in particolare ARTT. 114 e 118)

- ART. 40, comma 4 (Disposizioni finali)

“Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione”

ENTI DI AREA VASTA

-non più costitutivi della Repubblica, ma necessari (previsti da fonte costituzionale)

- differenziabili dalle Regioni ma non per i profili ordinamentali

Le potenzialità delle nuove Province

**Province = enti di secondo grado
di rappresentanza dei Comuni**

**Luogo della sovracomunalità
("casa dei Comuni")**

**Sede di co-progettazione
di nuovi percorsi di gestione associata e di fusione
all'interno di un quadro e di un indirizzo di
programmazione regionale**

I COMUNI

- L'obbligo di gestione associata
- Gli incentivi alla fusione
- Rendimenti e prospettive
- Le Marche: lo stato dell'arte e possibili sviluppi

L'associazionismo comunale ieri

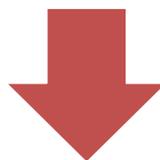
A partire dalla l. 142/90, il legislatore ha articolato un sistema di **promozione e incentivazione** della gestione associata delle funzioni comunali retto essenzialmente su tre pilastri:

- la previsione e la disciplina di specifiche forme associative;
- l'affidamento alle Regioni di specifici compiti di programmazione, coordinamento e incentivazione finanziaria delle gestioni associate;
- lo stanziamento di un fondo statale da ripartire tra le Regioni e finalizzato all'incentivazione finanziaria delle esperienze di associazionismo comunale.

L'associazionismo comunale oggi

d.l. 78/2010 - d.l. 138/2011 – d.l. 95/2012

Dalla norme di promozione dell'associazionismo
comunale



All'imposizione per legge di un obbligo di gestione
associata ai piccoli Comuni

LA LEGGE DEL RIO RIBADISCE L'OBBLIGO DI GESTIONE
ASSOCIATA E INTERVIENE CON NORME VOLTE A FACILITARE E
SOSTENERE I PROCESSI DI FUSIONE

L'obbligo di gestione associata

QUALI SONO I COMUNI TENUTI ALLA GESTIONE ASSOCIATA?

- Tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 ab. (3.000 in caso di Comuni montani) sono tenuti ad esercitare in forma associata la quasi totalità delle proprie funzioni fondamentali

QUALI SONO I TERMINI DI TEMPO?

- Entro il **01/01/2013**: I Comuni dovevano avviare la gestione associata di *almeno tre funzioni fondamentali*;
- Entro il **30/09/2014**: I Comuni dovevano avviare la gestione associata di *altre tre funzioni fondamentali*;
- Entro il **31/12/2016**: I Comuni dovranno avviare la gestione associata delle *restanti funzioni fondamentali*

(Intervento con potere sostitutivo dello Stato)



TERMINI SOGGETTI A CONTINUE PROROGHE

L'obbligo di gestione associata

COME FARE PER ADEMPIERE?

- costituire un'**Unione di Comuni** che raggiunga il limite demografico minimo di 10.000* abitanti, salvo diverso limite definito con legge regionale

oppure

- stipulare una **Convenzione** che raggiunga il limite demografico minimo di 10.000* abitanti (3 mila nel caso di Convezioni di almeno tre Comuni montani), di durata almeno triennale, al termine dei quali deve dar prova di gestione efficace ed efficiente, altrimenti sarà tenuta a trasformarsi in un'Unione

* Marche: 5.000 abitanti

PUNTI DI FORZA

Ruolo di programmazione territoriale delle Regioni (definizione Dimensioni Territoriali Ottimali per la gestione associata)

LA PRASSI RIVELA:

esercizio di questo ruolo di programmazione da parte del legislatore regionale



tassi di maggiore dinamismo nello sviluppo delle forme associative

PUNTI DI DEBOLEZZA

- Gestione associata solo per i piccoli Comuni
- Imposizione di un obbligo generico a tutti i piccoli Comuni senza considerazione delle specificità territoriali

LO SVILUPPO DELLE UNIONI DI COMUNI

Regione	N Comuni	N Unioni di Comuni	N Comuni < 5.000 ab.	N Comuni < 5.000 ab. in Unione
Marche	236	11	170 (72%*)	37 (22%**)
Emilia Romagna	340	43	149 (43%*)	106 (71%**)
Toscana	280	25	127 (45%*)	89 (70%**)
Totale	8.059	444	5646 (70%)	1735 (30%**)

* del numero totale dei Comuni

** del numero dei Comuni < 5.000 ab.

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero dell'Interno – agg. 07/10/2015

Variazioni % spesa corrente delle Unioni di Comuni e dei Comuni associati 2013-2014

	Variazione Spesa Unione	Variazione Spesa Comuni associati	Variazione Spesa Comuni associati < 5.000 ab.	Variazione Spesa Comuni associati > 5.000 ab.
Marche	-17.24%	-2.92 %	-3.50%	-2.16%
Totale	+ 9.05%	-3.01%	-1.27%	-3.79%

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero dell'Interno – agg. 07/10/2015 – Indagine Campionaria

La politica di incentivazione delle fusioni

Contributi straordinari erariali per i 10 anni successivi alla fusione

- raddoppiati dall'ultima legge di stabilità nel limite massimo di 2 mln € per ente

Esonero dal pareggio di bilancio fino al 1 gennaio 2017 per i Comuni istituiti per fusione entro il 1 gennaio 2016

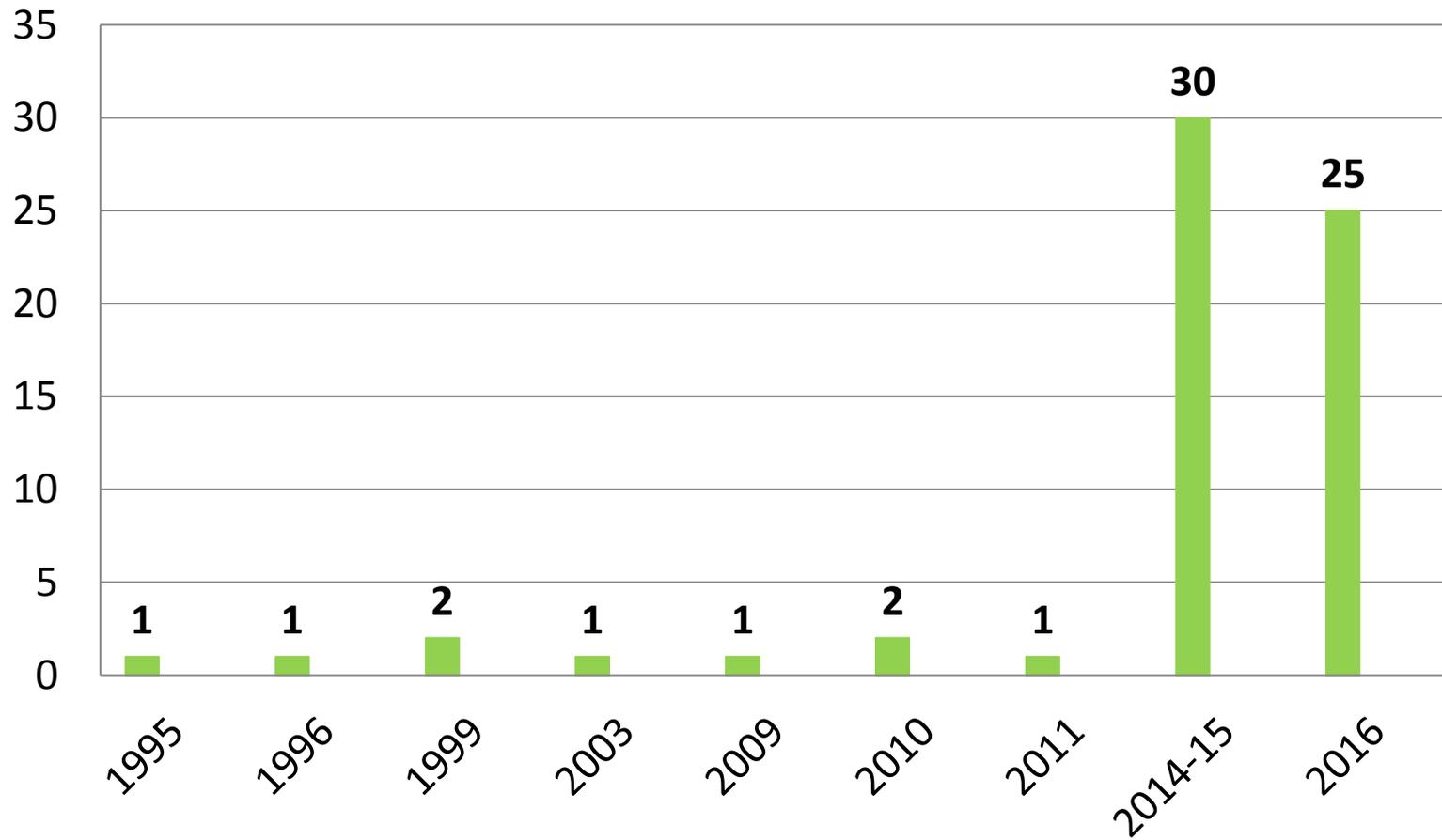
- in precedenza esonero triennale dal Patto di Stabilità

Contributi straordinari regionali

Priorità nella redistribuzione regionale degli spazi finanziari

Turn over al 100% (anche per Unioni)

Andamento delle fusioni di Comuni (1995 – 2016)

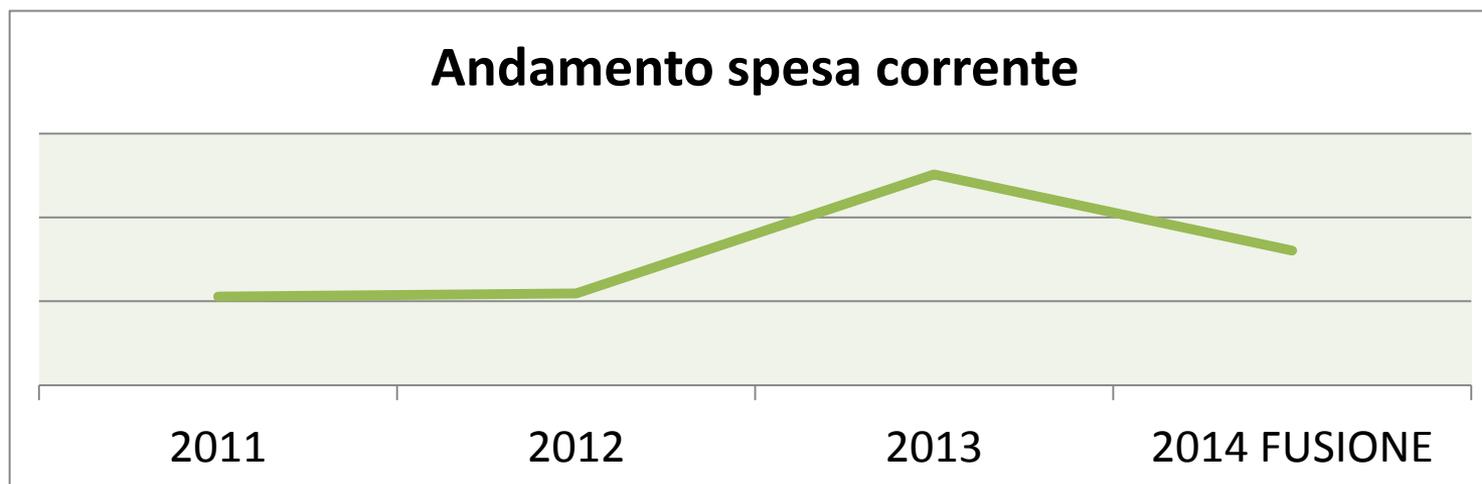


Fonte: Elaborazione su dati Corte dei Conti - Min. Interno - ISTAT

Raffornto spesa corrente Comuni risultanti da fusioni con precedenti spese correnti Comuni aderenti

COMUNI ADERENTI ALLA FUSIONE 2011-2013			FUSIONI 2014		VARIAZIONI		
n. Comuni	Spesa corrente 2011	Spesa corrente 2012	Spesa corrente 2013	n. nuovi enti	Spesa corrente 2014	VAR % SPESA COMUNI 2011 -13	VAR % SPESA FUSIONE 2014
38	100.547.271	100.953.457	115.106.996	18	106.047.997	+14.5%	-7.9%

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero dell'Interno – agg. novembre 2015 – Indagine campionaria



La fusione

PER ACCORPAMENTO

Fusione tra Comuni che porta alla costituzione di un nuovo Comune sostitutivo dei precedenti
(art. 15 TUEL)

È uno strumento in particolare per i piccoli Comuni per aggregarsi in enti di dimensioni maggiori

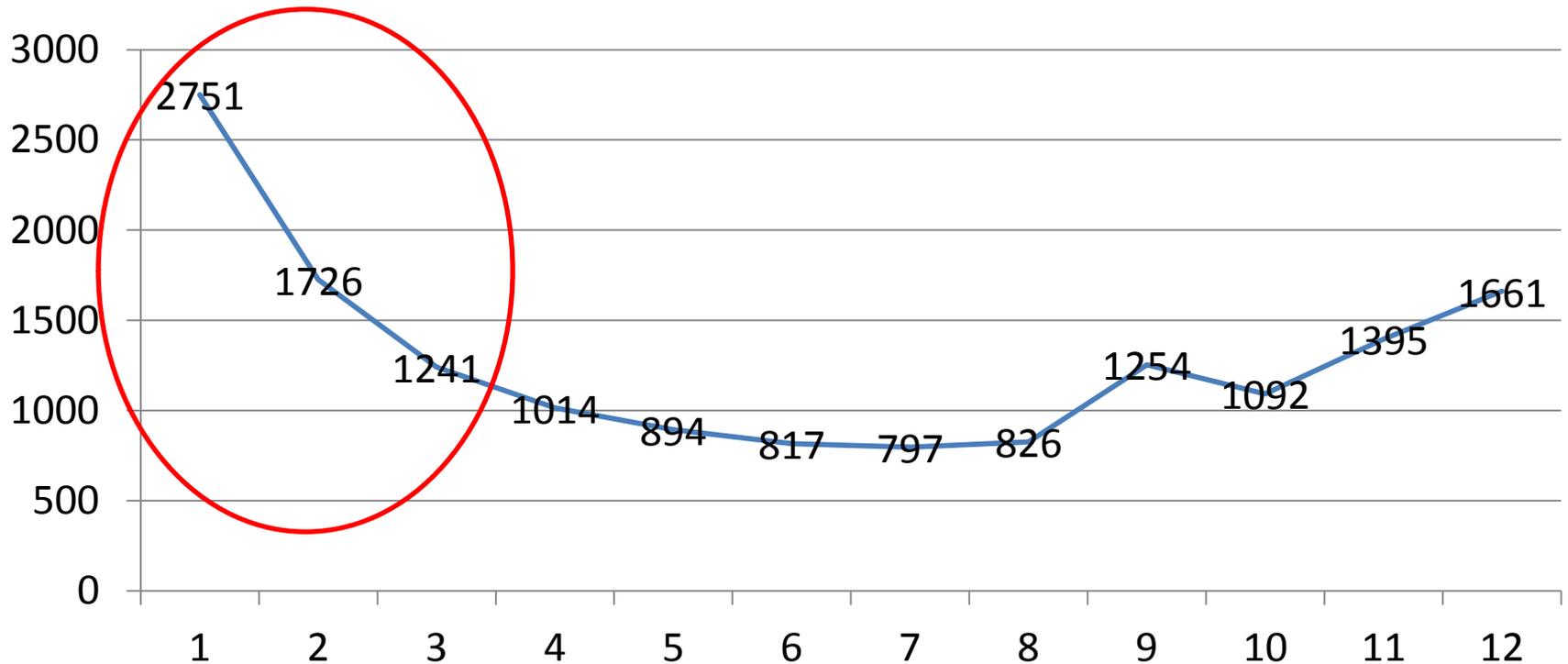
PER INCORPORAZIONE

Incorporazione di un Comune in un altro. Permane il Comune incorporante e viene soppresso l'ente incorporato
(l. 56/2014)

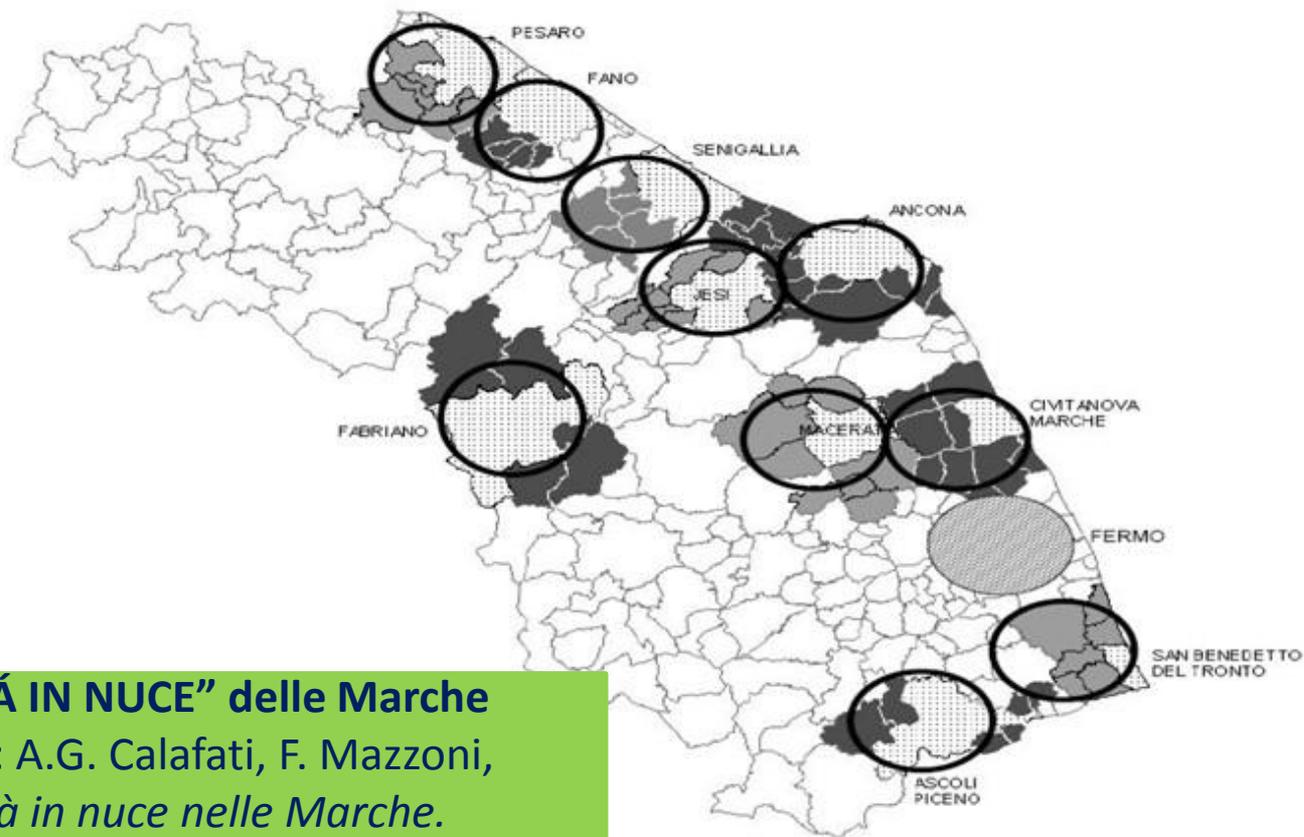
È uno strumento per coinvolgere nei processi di riordino territoriale i Comuni medio grandi e favorirne la cooperazione con le aree limitrofe

La fusione per accorpamento e la prospettiva del risparmio

Spese totali pro capite dei Comuni per fasce demografiche



La fusione per incorporazione e il governo delle nuove città delle Marche



“CITTÀ IN NUCE” delle Marche

Fonte: A.G. Calafati, F. Mazzoni,
Città in nuce nelle Marche.

*Coalescenza territoriale e sviluppo
economico*, FrancoAngeli 2008

Le Marche: lo stato dell'arte

DA 124/2015 Cons. Reg.: PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE
Individuazione di 23 DTO coincidenti con i 23 ATS

- (l.r. 32/2014: obbligo di gestione associata delle funzioni sociali a livello di ambito)

L.r. 46/2013: tutti i contributi regionali a favore dei Comuni saranno erogati privilegiando le fusioni e le forme associative

DGR 809/2014: dà attuazione alla l.r. 46/2013 premiando le forme associative più ampie (misurandone l'ampiezza in base alla copertura della DTO)

L.r. 25/2015 e 3/2016: disciplina referendum fusioni incorporazione

Le Marche: due possibili linee di intervento

MONITORAGGIO E VERIFICA

- Analizzare gli impatti degli strumenti posti in essere nella fase 2012-2015 per valutarne l'efficacia

COSTRUZIONE DI UNA VISION REGIONALE COMPLESSIVA SUL TEMA

- Differenziata
- Costruita dal basso
- Partecipata