

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **4**

**2008 – ANNO XXIX  
Supplemento**

---

---

**Riordino territoriale, autoriforma della  
amministrazione e razionalizzazione  
delle funzioni in Emilia-Romagna.  
L'attuazione della l.r. 10/2008**

---

---



## Indice Supplemento 4.08

---

---

### CONTRIBUTI

---

---

- 7** Verso il rinnovamento dell'amministrazione regionale e locale: obiettivi e strumenti della l.r. 10/2008 / *Maurizio Ricciardelli*
- 17** Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane / *Paola Morbioli e Roberto Tommasi*
- 39** Il sostegno alle forme associative intercomunali / *Graziella Fiorini*
- 53** La riforma del trasporto pubblico locale / *Paolo Ferrecchi e Fabio Formentin*
- 73** La riforma dei servizi pubblici ambientali / *Cristina Govoni, Andrea Zuppioli e Giuseppe Bortone*
- 81** Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale / *Antonella Iunti*

---

---

### DOCUMENTAZIONE

---

---

- 113** Legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni" (Testo coordinato con le modifiche apportate dalla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 22)
- 159** Prospetti illustrativi della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10



## **Contributi**

---

---



# **Verso il rinnovamento dell'amministrazione regionale e locale: obiettivi e strumenti della l.r. 10/2008**

---

---

di Maurizio Ricciardelli\*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Il contesto programmatico.** – **3. Le finalità e gli indirizzi generali della legge.** – **4. L'organizzazione regionale e la riforma.**

## **1. Premessa**

La legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni” costituisce il frutto più significativo del processo di rinnovamento dell'amministrazione regionale e locale maturato nel corso dei due anni che l'hanno preceduta.

Possiamo considerare tale atto normativo – assieme alle linee per l'elaborazione del Piano territoriale regionale, e ad ulteriori iniziative legislative di cui si parlerà – uno dei perni fondamentali della realizzazione del programma della Giunta regionale della legislatura in corso.

La legge 10 individua strumenti atti a ridisegnare, secondo le esigenze attuali, aspetti essenziali del sistema amministrativo, soprattutto attraverso il riordino territoriale e la riforma di alcuni importanti servizi pubblici (i trasporti, la gestione dei rifiuti urbani ed il servizio idrico integrato).

In questa sede si intende descrivere la situazione di contesto nel quale è nata la legge regionale, mettendola in relazione

---

(\*) Responsabile del Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi, Regione Emilia-Romagna.

con le linee programmatiche che l'hanno preceduta. Si metteranno altresì in rilievo alcuni aspetti generali della legge che – nonostante il loro indubbio rilievo – rischiano di rimanere in ombra nelle descrizioni settoriali, mentre non ci si addentra nel contenuto specifico delle parti relative agli aspetti territoriali o dei servizi pubblici, in quanto saranno esaminate in altri articoli di questo numero della Rivista.

In via del tutto preliminare si deve notare come, a monte di queste iniziative legislative, si trova il contesto culturale risalente alle grandi riforme degli anni '90 (si pensi alle varie leggi "Bassanini" ed a quelle collegate), che però ha avuto, nei primi anni del nuovo secolo, una attenzione sempre più stringente sugli aspetti di tipo economico-finanziario. Le priorità dei governi, nelle ultime legislature, si sono sempre più concentrate sul controllo della spesa – anche in attuazione del "patto di stabilità e crescita" derivante dall'ordinamento comunitario – ed hanno comportato l'adozione di misure, spesso anche di estremo dettaglio, aventi profonda incidenza nell'organizzazione e nell'assetto delle funzioni del sistema regionale e locale.

Anche la Regione Emilia-Romagna, in questo clima (pur essendo sempre stata una delle più virtuose in tutti i settori) ha sentito la necessità di procedere ad un significativo adeguamento del proprio ordinamento. Non sono solo queste le motivazioni che hanno portato alle citate riforme, a partire dal 2007 – ad esempio, la riforma dei servizi pubblici locali affonda le sue radici anche nel rapido cambiamento dei mercati – ma certo l'obiettivo della riduzione dei costi ha avuto un peso significativo nell'evoluzione del contesto normativo.

## *2. Il contesto programmatico*

La legge regionale 10/2008 trova la sua matrice logica, soprattutto, nella deliberazione programmatica assunta dalla Giunta regionale il 5 novembre 2007, la n. 1641, sull'"autoriforma

dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni e il riordino istituzionale per la qualificazione del sistema”.

Nella tradizione amministrativa della Regione Emilia-Romagna si può notare la costante attenzione agli enti locali del territorio ed il loro forte coinvolgimento nei processi di riforma. Anche nel caso in questione si ritrova tale attenzione, mostrata dalla sottoscrizione, il 10 dicembre 2007 – nella sede della Conferenza Regione-Autonomie locali<sup>(1)</sup> – di un “Patto interistituzionale tra la Regione e le Autonomie locali dell’Emilia-Romagna per l’autoriforma dell’amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale”.

Questi atti si inseriscono, d'altronde, in un momento segnato dalle vicende dell'anno 2007, che aveva visto una forte coesione tra il governo nazionale allora in carica, le Regioni e gli enti locali, dimostrata dalla sottoscrizione fra essi di un “Patto interistituzionale per il contenimento del costo delle istituzioni”. A tale patto seguì – il 13 luglio 2007 – l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge c.d. “Santagata” volto alla riforma della pubblica amministrazione, il quale ha poi avuto un concreto esito normativo nel suo inserimento (parziale) nella legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

La deliberazione n. 1641 del 2007 contiene in un apposito allegato (all. A) le “linee di azione per l’autoriforma, la razio-

---

(1) Si tratta del principale organo di raccordo, confronto e concertazione fra la Regione e gli enti locali del territorio, istituito dal Capo I del Titolo IV della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 “Riforma del sistema regionale e locale” (l’importante legge che diede anche ampia attuazione ai c.d. “decreti Bassanini” della fine degli anni ’90). Questo organo – il cui nome riecheggia le tre conferenze che fungono da raccordo fra lo Stato ed il sistema delle Regioni e delle autonomie locali a livello nazionale (regolate principalmente dal decreto legislativo 281/1997) – è composto, oltre che dal presidente della Regione – che presiede la Conferenza unitamente ad un co-presidente eletto ai sensi dell’art. 32 della legge regionale 4/2006 – dai presidenti delle province, dai sindaci dei comuni capoluogo e da una vasta rappresentanza di diritto o elettiva di sindaci della Regione. La Conferenza non va comunque confusa con il Consiglio delle Autonomie, previsto dall’art. 123, quarto comma, della Costituzione e dall’art. 23 dello statuto regionale approvato con la legge regionale 13/2005, perché quest’ultimo organo non è ancora stato istituito.

nalizzazione delle funzioni ed il riordino amministrativo” e domanda a “una o più iniziative legislative, successive e collegate” l’adozione di misure di riordino territoriale, di riordino organizzativo e amministrativo”.

Le linee guida per l’autoriforma, contenute nell’allegato A alla deliberazione n. 1641 riguardano i seguenti aspetti:

- 1) le linee di azione per il riordino territoriale;
- 2) le linee di azione per la razionalizzazione organizzativa del sistema regionale e del sistema degli enti di governo e di gestione dei servizi sul territorio, suddivise nei due seguenti aspetti: a) “linee di organizzazione degli enti e agenzie subregionali”; b) “riorganizzazione del sistema degli enti di governo e di gestione dei servizi sul territorio”;
- 3) le linee di azione per la revisione dei meccanismi decisionali e procedurali (semplificazione e partecipazione);
- 4) le linee di azione concernenti le partecipazioni societarie (compresa l’applicazione delle norme della legge finanziaria per il 2007, con la riduzione dei componenti i consigli di amministrazione delle società partecipate dalla Regione e la riduzione dei relativi compensi).

Le linee di programma rivenibili nella deliberazione n. 1641 del 2007 hanno, quindi, uno spettro molto vasto di azione, che la legislazione regionale è chiamata a realizzare.

### *3. Le finalità e gli indirizzi generali della legge*

Gli articoli 1 e 2 della legge prevedono, in effetti, ampie forme di riorganizzazione delle funzioni ai vari livelli territoriali e fissano i principi generali dell’intervento legislativo, prefigurando anche ulteriori interventi normativi più articolati.

Fra le funzioni attribuite alla Giunta regionale vi sono quelle di cui all’art. 1, comma 3, che consente di “concludere accordi con il governo per armonizzare i rispettivi provvedimenti normativi, anche ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”. L’importanza di questa disposizione non

può sfuggire: attraverso di essa si chiarisce il percorso istituzionale che può portare all'attuazione di un'eventuale forma di "federalismo differenziato".

Il comma 4 dell'articolo 2 demanda alla Giunta regionale la formulazione di proposte per la riallocazione delle funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, efficienza e semplificazione istituzionale, valutando gli ambiti adeguati in relazione alla natura delle funzioni. Naturalmente questa opera di proposta deve avvenire nel rispetto dei principi di concertazione e condivisione istituzionale, quindi "previa ricognizione dell'assetto esistente delle funzioni, d'intesa con province e comuni, acquisita nella Conferenza Regione-Autonomie locali". Dunque la portata potenziale della legge regionale 10/2008 va molto al di là delle norme specifiche attuate direttamente nel testo.

I due aspetti delle linee programmatiche d'azione fissate con la deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 2007 che hanno avuto maggiore sviluppo nella legge regionale 10/2008 sono stati quelli relativi al riordino territoriale (cui è dedicato il Titolo II) e alle misure riorganizzative in materia di servizi pubblici locali (cui è dedicato il Titolo III).

Peraltro la sopravvenuta legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) ha introdotto nuove norme (articolo 2, commi 28 e seguenti) che hanno comportato la necessità per la Regione Emilia-Romagna di adottare disposizioni che consentissero anche di realizzare l'opera di razionalizzazione richiesta da questa nuova legge.

Da tale contesto normativo e programmatico è scaturito il Titolo II della legge regionale 10/2008, dedicato al "riordino territoriale". Senza entrare nei dettagli delle varie soluzioni normative adottate, possiamo qui notare che la coerenza con le linee programmatiche approvate dalla Giunta nel novembre del 2007 è stata sostanzialmente assicurata dal legislatore regionale, anche se le soluzioni appaiono, in alcuni aspetti, più moderate rispetto a quelle prospettate nella deliberazione originaria.

Infatti, il "perseguimento di un unico ambito territoriale plu-

rifunzionale a livello intercomunale, in cui non vi sia sovrapposizione di enti e competenze”, con “l’integrale conferimento di funzioni all’ente associativo sovracomunale (unione o comunità montana)” non è giunto alla soluzione estrema della “tassativa esclusione di residue funzioni in capo ai singoli comuni”, ma si è tradotto in una formula di progressivo adeguamento delle funzioni degli enti locali ad un disegno destinato a maturare via via che progressive ulteriori funzioni vengono assegnate alle unioni o nuove comunità montane (articoli 10 e 11).

#### 4. *L’organizzazione regionale e la riforma*

Varie parti della legge regionale riguardano aspetti di tipo più strettamente organizzativo, sia a livello locale che a livello regionale.

Talvolta emerge un forte intreccio fra le funzioni regionali e quelle degli enti locali: si pensi ai temi della riorganizzazione delle agenzie di ambito ottimale nei servizi pubblici di trasporto ed ambientali (al fine di ottenere strutture più snelle ed efficienti, in grado di portare ad una significativa riduzione dei costi gravanti sugli utenti e di aumentare la competitività del sistema).

A prescindere da tali aspetti specifici, si deve notare come tutta la legge sia finalizzata al miglioramento delle *performances* del sistema regionale, incidendo direttamente sul modello organizzativo della stessa Regione. Proprio di questa incidenza ci si intende occupare in questo paragrafo.

Si deve peraltro ricordare che il clima in cui la deliberazione n. 1641 è stata adottata era anche legato alle necessità di razionalizzazione che la legge finanziaria per il 2007 aveva introdotto, ad esempio in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali<sup>(2)</sup>. Infatti la più volte citata deliberazione fa

---

(2) Varie norme dalla legge finanziaria 296/2006 in materia di società partecipate

riferimento alla contestuale approvazione del progetto di legge della Giunta regionale recante “Misure di razionalizzazione in attuazione dei principi della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ‘disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2007)’”. Questa iniziativa legislativa è sfociata nella legge regionale 21 dicembre 2007, n. 26, che ha portato al riordino delle società partecipate maggioritariamente dalla Regione, con apprezzabili risultati in termini economici e di funzionalizzazione del sistema.

Inoltre, una importante azione di riforma era stata compiuta con la legge regionale 27 luglio 2007, n. 15<sup>(3)</sup>, di riforma del sistema integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario. Essa ha portato all'accorpamento delle preesistenti quattro aziende regionali per il diritto allo studio in un'unica azienda. Anche questo intervento legislativo, che ha comportato rilevanti razionalizzazioni e risparmi di spesa, si iscrive puntualmente nello stesso clima programmatico che è poi sfociato nella deliberazione n. 1641 del 2007<sup>(4)</sup>.

Una ulteriore riforma organizzativa è stata poi approvata con la legge regionale 21 dicembre 2007, n. 17 recante “Riduzione del numero di componenti degli organi del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) e dell’Azienda regionale per la navigazione interna (ARNI)”.

Specifici interventi riorganizzativi di interesse propriamente regionale sono poi contenuti in alcune parti del Titolo IV della legge 10.

Il Capo II autorizza la Regione Emilia-Romagna a parte-

---

sono state successivamente dichiarate incostituzionali con sentenza della Corte costituzionale 159/2008. Questo non ha peraltro inciso sulla volontà della Regione Emilia-Romagna di procedere, con legge, ad una ampia razionalizzazione volta alla maggiore trasparenza ed alla riduzione dei costi.

(3) Sul contenuto di questa legge regionale si rinvia ai contributi contenuti nel supplemento n. 3/2007 di questa Rivista.

(4) Cfr. M. RICCIARDELLI, *La riforma degli enti per il diritto allo studio nel contesto dell'avvio delle riforme organizzative*, in questa Rivista, suppl. n. 3/2007, p. 35 ss.

cipare alla Fondazione Centro ricerche marine, fissandone le condizioni, ai sensi dell'articolo 64 dello statuto regionale<sup>(5)</sup>. Nella sostanza ciò consentirà di favorire la gestione, nella appropriata forma della Fondazione, di attività di ricerca strategiche per la Regione a salvaguardia della salute del mare<sup>(6)</sup> (attraverso il superamento della società che in precedenza se ne occupava).

Un altro intervento di razionalizzazione del sistema delle partecipazioni regionali – in un punto strategico per l'economia regionale come quello delle attività termali – è costituito dall'assunzione di quote (cfr. art. 41) nella Società Terme di Salsomaggiore SpA<sup>(7)</sup>.

Un particolare elemento innovativo di razionalizzazione del sistema contrattuale della pubblica amministrazione regionale e locale è poi costituito (art. 35) dalla previsione di possibilità di integrazione e di sinergie operative fra le varie amministrazioni del territorio in materia di acquisizione ed esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (o di singole fasi di essi)<sup>(8)</sup>. Questa normativa, che mira a superare le difficoltà

---

(5) Lo statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con la legge regionale 13 marzo 2005, n. 13, fissa (peraltro in coerenza con una consolidata tradizione statutaria di questa Regione) l'obbligo della legge regionale per le partecipazioni a società, associazioni o fondazioni e prevede norme procedurali di particolare garanzia.

(6) Basti ricordare le notissime attività svolte da molti anni mediante la motonave per ricerche marine "Daphne".

(7) Sostanzialmente, si è realizzata una fusione per incorporazione della Società Terme di Tabiano SpA che esercita attività collegate al medesimo bacino territoriale.

(8) Bisogna ricordare che, mentre per i contratti pubblici di lavori si tratta della prima normativa regionale di riferimento, riguardo ai contratti pubblici per servizi o forniture la nuova normativa si integra con quanto già previsto con la legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 sulla centrale regionale di committenza (realizzata attraverso l'agenzia INTERCENT-ER che è pienamente operante) e, in ambito strettamente regionale, va letta assieme alla legge regionale 21 dicembre 2007, n. 28 che ha dettato un'ampia disciplina (in attuazione e nel rispetto della normativa statale generale costituita dal decreto legislativo 163/2006). Per un approfondimento di quest'ultima legge, si vedano i contributi contenuti nel supplemento n. 5/2007 di questa Rivista.

che possono emergere specialmente nelle amministrazioni più piccole e meno strutturate organizzativamente, giunge a prevedere forme di integrazione mediante delega per l'esercizio di funzioni amministrative o mediante la costituzione di uffici comuni. Tutto ciò è poi garantito da uno specifico sistema di monitoraggio (previsto dall'art. 36).

Bisogna infine notare che alcune delle linee di indirizzo contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 2007 non hanno ancora avuto attuazione legislativa, ma stanno per essere realizzate.

La citata deliberazione fa anche riferimento al "riordino del sistema delle bonifiche, con l'accorpamento degli enti attualmente esistenti e la migliore distribuzione delle funzioni" (punto 2.1). In effetti, la presentazione del progetto di legge della Giunta regionale n. 2304 del 22 dicembre 2008 ("Riduzione dei comprensori di bonifica e riordino dei consorzi"), attualmente in corso di approvazione, costituisce attuazione di questo obiettivo. Il progetto di legge prevede una riduzione di detti Consorzi alla metà rispetto a quelli precedentemente previsti (con conseguenti risparmi nelle strutture organizzative).

Alcune notazioni di contesto devono essere, infine, dedicate al modo in cui è stato affrontato il tema dei servizi. Come già si è detto, il Titolo III della legge regionale 10/2008 è dedicato alla riforma di alcuni servizi pubblici locali di grande importanza: in primo luogo (Capo II) il trasporto pubblico locale ed, in secondo luogo (Capo III), nel settore ambientale, il servizio idrico integrato e quello di gestione dei rifiuti urbani. Alla normativa in questi settori sono dedicati in questo numero della Rivista specifici approfondimenti.

Fra le finalità della riforma specificate dal comma 2 dell'art. 23 alcune riguardano il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi, l'accessibilità dei servizi e un livello delle tariffe coerente con la qualità e la quantità dei servizi erogati. Altre riguardano i soggetti che caratterizzano il sistema: ad esempio, la distinzione dei ruoli fra soggetti regolatori e gestori; la semplificazione dei processi decisionali e la razionalizzazione dei

soggetti coinvolti; la garanzia della tutela degli utenti e la loro partecipazione alle scelte fondamentali della regolazione.

È stabilito il principio per cui a livello locale è garantita l'individuazione di ambiti ottimali in applicazione del principio di adeguatezza, nonché la definizione di forme di organizzazione delle funzioni per garantire la riduzione dei costi e delle strutture amministrative.

In sostanza, la riforma dei servizi pubblici locali persegue i medesimi obiettivi di razionalizzazione che pervadono l'intera legge, in un contesto che è molto dinamico e differenziato<sup>(9)</sup>; essa costituisce quindi una importante tappa di un processo evolutivo, che certamente non è ancora giunto a compimento<sup>(10)</sup>. Solo in questo contesto, permanentemente evolutivo, si spiega la scelta, operata dal legislatore regionale, di non procedere alla riscrittura organica delle grandi leggi interessate dalla riforma (la legge regionale 30/1998 per i trasporti e la legge regionale 25/1999 per i settori ambientali).

Nel ricordare che la materia dei servizi pubblici locali – come quella relativa ai contratti pubblici – è materia molto sensibile alla normativa comunitaria, va ribadito il fatto che questa nuova disciplina trova un presupposto di fatto e di diritto nella spinta riformatrice, di razionalizzazione e di riduzione dei costi, iniziata negli anni '90 ed accentuatasi negli anni più recenti, che impegnerà la Regione Emilia-Romagna sino al termine della legislatura.

---

(9) Fortissime sono infatti le differenze fra il settore di trasporti (caratterizzato da un notevole pluralismo) e quello ambientale (caratterizzato dalla presenza di pochi grandi gestori).

(10) Basta menzionare il recente articolo 23-*bis* della legge 133/2008 (di conversione del decreto legge 112/2008), che ha dettato una riforma generale dei servizi pubblici locali – in parte prefigurata dal disegno di legge “Lanzillotta” della precedente legislatura – che attende ancora il regolamento attuativo previsto dal comma 10 del medesimo articolo (che dovrebbe disciplinare aspetti assai importanti).

# Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane

---

---

di Paola Morbioli e Roberto Tommasi\*

## *Sommario*

**1.** *Il contesto.* – **2.** *L'inquadramento dell'istituzione comunità montana e la sua evoluzione nella normativa nazionale.* – **3.** *Il percorso della Regione Emilia-Romagna: coerenze di obiettivi e innovazioni istituzionali.* – **4.** *I condizionamenti del quadro nazionale.* – **5.** *Il riordino delle comunità montane e la loro riconduzione ad unioni di comuni.* – **6.** *Le unioni istituite dai comuni facenti parte delle comunità montane soppresse.* – **7.** *La riduzione dei costi degli organi delle nuove comunità montane.* – **8.** *L'attuazione della riforma: dalla proposta di ridelimitazione ai decreti successivi.* – **9.** *Il contenuto dei decreti successivi.*

## **1. Il contesto**

La maggioranza della popolazione della Regione Emilia-Romagna vive in comuni con meno di 10.000 abitanti (circa il 78,8% del totale). Proprio in considerazione di tale quadro di frammentazione istituzionale la Regione ha da tempo avviato una politica di sostegno ai processi di aggregazione intercomunale<sup>(1)</sup>.

La prima significativa iniziativa legislativa in questo senso è rappresentata dalla legge regionale 24/1996<sup>(2)</sup>, dedicata

---

(\*) Paola Morbioli, funzionario del Servizio affari istituzionali e delle autonomie locali, Regione Emilia-Romagna ha elaborato i §§ da 1 a 4. Roberto Tommasi, dirigente del medesimo Servizio, ha elaborato i §§ da 5 a 9.

(1) Sugli interventi normativi più risalenti in tema di adeguatezza dimensionale degli enti territoriali, si veda R. FILIPPINI, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive*, in *Regione e Governo locale*, n. 5/1995, p. 599 ss.

(2) Recante "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle

specificamente al riordino territoriale e al sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni. Successivamente, in attuazione della normativa statale di decentramento, che aveva nel frattempo introdotto il concetto di ambito ottimale per la gestione delle funzioni e dei servizi<sup>(3)</sup>, venne adottata la legge regionale 3/1999<sup>(4)</sup>.

Attraverso la concertazione delle politiche di sviluppo territoriale, sostenuta con il percorso normativo più ampiamente illustrato di seguito, si sono costituite in Emilia-Romagna 52 forme associative sovracomunali, nell'ambito delle quali ben 306 comuni, su un totale di 341, hanno individuato una delimitazione condivisa degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni. In particolare sul territorio emiliano-romagnolo vi sono oggi 20 unioni di comuni, 12 associazioni intercomunali, e 18 comunità montane.

Tali enti di livello sovracomunale, avvalendosi di un forte grado di integrazione tra le strutture dei comuni, che arriva in molti casi al trasferimento del personale comunale, gestiscono complessivamente circa 800 funzioni o servizi comunali in forma associata. Gran parte di tali enti sovracomunali saranno a breve protagonisti di un'ulteriore fase di riordino territoriale, che darà attuazione al Titolo II della legge regionale 10/2008.

---

fusioni di comuni". Per una ricostruzione, aggiornata a marzo del 2000, dello stato di attuazione della legge cfr. F. PARON, *Il riordino territoriale in Emilia-Romagna: un primo bilancio*, in questa Rivista, n. 2/2000, p. 419 ss.

(3) L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, prevedeva che "Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale".

(4) L.r. 21 aprile 1999, n. 3, recante "Riforma del sistema regionale e locale".

## 2. *L'inquadramento dell'istituzione comunità montana e la sua evoluzione nella normativa nazionale*

Come è noto, ormai da tempo l'istituzione comunità montana è alla ribalta delle cronache ed è oggetto di attenzioni particolari da parte della classe politica. Le comunità montane, istituite con la legge 1102/1971<sup>(5)</sup> per attuare il principio costituzionale dello speciale sostegno alla montagna, sino alle recenti riforme legislative rappresentavano, nei territori montani, un ente necessario, assimilato solo in seguito, con l'art. 27 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito t.u.e.l.), alla figura dell'"unione di comuni".

L'operazione di assimilazione alle unioni era stata originariamente effettuata con la legge 265/1999<sup>(6)</sup>, che qualificava le comunità montane quali "unioni montane", nell'evidente intento di sottolinearne la nuova vocazione funzionale<sup>(7)</sup>.

La comunità montana si configurava dunque quale ente per l'esercizio associato delle funzioni comunali, specie del genere "unione di comuni", alla quale, con riguardo al suo profilo di ente necessario caratterizzato da funzioni proprie, rivolte alla valorizzazione delle zone montane, si applica la specifica disciplina speciale, e, in via generale e residuale, la disciplina dettata per le unioni di comuni<sup>(8)</sup>.

---

(5) Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; per un inquadramento generale dell'istituto cfr., *ex multis*, L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento* agli articoli 27 e 28 del d.lgs. 267/2000, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, vol. 1, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Rimini, Maggioli, 2004, p. 839 ss.

(6) Legge 3 agosto 1999, n. 265, recante "Disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonchè modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142".

(7) Su questo aspetto e, più diffusamente, sul tema dell'associazionismo intercomunale: C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in questa Rivista, n. 2/2000, p. 305 ss.

(8) A tale proposito, infatti, l'ultimo comma dell'art. 28 del t.u.e.l., relativo alle "Funzioni", dispone espressamente che: "Alle comunità montane si applicano le

L'art. 27, comma 4, del t.u.e.l. conferiva al legislatore regionale un'ampia potestà in relazione alla disciplina delle comunità montane, con particolare riferimento alle modalità di approvazione dello statuto, alle procedure di concertazione, alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali, ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea ed ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Tali profili dovevano essere dunque, secondo la normativa del 2000, i contenuti minimi necessari della disciplina regionale.

Inoltre, già nel 1999, le Regioni erano state chiamate ad effettuare la cosiddetta "riperimetrazione" delle comunità montane seguendo il principio base dell'adeguatezza della loro dimensione organizzativa<sup>(9)</sup>. L'operazione di ridelimitazione degli enti era guidata dai principi di cui all'art. 27, comma 5, del t.u.e.l., che prevedevano in sostanza la possibilità di ridelimitare le comunità montane ampliandone i confini con l'inclusione dei territori di quei comuni i quali, anche se di pianura, fossero

---

disposizioni dell'articolo 32, comma 5" il quale a sua volta prevede che: "Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente". È compito degli operatori effettuare il cosiddetto giudizio di compatibilità delle norme di principio destinate agli enti locali con le specificità della figura istituzionale dell'unione, *alias* comunità montana. L'operazione non è immediata, soprattutto con riferimento all'applicazione dell'inciso che prevede che "il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente", disposizione che va necessariamente conciliata con la previsione, di cui all'art. 27, comma 2 del t.u.e.l., in base alla quale nel sistema elettorale delle comunità montane è necessario rispettare il principio di garanzia della rappresentanza delle minoranze.

(9) V. art. 7, comma 2, della legge 265/1999, ai sensi del quale entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge le Regioni dovevano disporre, ove occorresse o su proposta dei comuni interessati, il riordino territoriale delle comunità montane, verificando l'adeguatezza della dimensione delle comunità montane esistenti, anche rispetto all'attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'adeguamento degli statuti alle nuove norme sulla composizione degli organi.

“parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità”<sup>(10)</sup>.

La Regione Emilia-Romagna diede forma a quella stagione di riordino con la legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 recante “Disciplina delle forme associative ed altre disposizioni in materia di enti locali”.

### *3. Il percorso della Regione Emilia-Romagna: coerenze di obiettivi e innovazioni istituzionali*

La l.r. 11/2001 fu il frutto di un intenso lavoro di concertazione con gli enti locali, grazie al quale si ottenne un testo ampiamente condiviso che, nell’adeguare la disciplina regionale al quadro nazionale, rafforzava il sostegno ai processi di aggregazione e associazione tra enti locali e poneva la Regione all’avanguardia nella disciplina della materia.

Obiettivo di fondo della legge, in aderenza al principio di sussidiarietà, era quello di perseguire la massima integrazione nelle strutture e nella prestazione dei servizi, realizzando economie di scala, migliorando la funzionalità delle amministrazioni e valorizzando le potenzialità delle istituzioni presenti sul territorio. Il processo di aggregazione dei piccoli comuni era infatti finalizzato, e lo è tuttora, a realizzare l’assetto organizzativo più appropriato allo svolgimento delle fondamentali funzioni di governo, nell’ambito di un federalismo che concepisce come

---

(10) Art. 27, comma 5, t.u.e.l.: “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”.

prioritaria nella distribuzione del potere la centralità del cittadino e delle sue esigenze.

In rapporto al disegno di adeguamento delle dimensioni organizzative a cui si improntava il quadro normativo nazionale, la l.r. 11/2001 si poneva alcuni obiettivi ulteriori: contemperare il massimo rispetto dell'autonomia, anche organizzativa, degli enti locali, con l'esigenza di evitare la realizzazione di duplicazioni nei livelli di governo, ovvero dispersioni di risorse umane e materiali. A tal fine venivano predisposti da un canto strumenti di tipo organizzativo (modelli di riorganizzazione degli apparati), e dall'altro di ordine finanziario (criteri di graduazione degli incentivi).

L'apporto innovativo più originale della legge riguardava proprio l'organizzazione delle comunità montane: l'art. 13 della l.r. 11/2001, prevedeva infatti che nel territorio della comunità montana potessero essere individuate delle "zone per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali delegati" alla stessa. Le zone, individuate dai comuni secondo un criterio di omogeneità ed adeguatezza territoriale, non rappresentavano nuovi centri decisionali, organi della comunità, ma erano invece concepite come meri ambiti territoriali interni, funzionali allo svolgimento delle gestioni associate, regolate a livello sovra-comunale dalla comunità montana.

Questa modalità organizzativa rendeva possibile, nelle realtà di montagna, mantenere una coerenza tra il vincolo di necessaria appartenenza dei comuni montani all'ambito ottimale della comunità e l'esigenza di avere un solo livello sovracomunale di governo, evitando così la probabile istituzione di unioni endocomunitarie<sup>(11)</sup>.

---

(11) La disposizione faceva *pendant* con l'art. 14, comma 2, della l.r. 11/2001: "non è corrisposto alcun contributo alle unioni di comuni comprese, in tutto o in parte, in una comunità montana o con questa coincidenti, né alle associazioni comunali il cui territorio coincide, in tutto o in parte, con quello di una comunità montana". Le situazioni di *enclave* già cristallizzate sul territorio potevano di fatto permanere, ma non avrebbero però goduto del favore del legislatore regionale.

Anche con riferimento alla disciplina degli organi delle comunità montane, la l.r. 11/2001 si presentava innovativa in quanto sceglieva di delegificare la materia demandandola all'autonomia statutaria delle comunità stesse, limitandosi a disciplinare i contenuti essenziali degli statuti e le modalità per la loro approvazione.

La l.r. 11/2001 era caratterizzata da una forte connotazione autonomistica anche con riguardo al procedimento di delimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane. Partendo dalla concezione delle comunità come “unioni di comuni costituite (...) per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali” (art. 27, comma 1, t.u.e.l.), la legge regionale poneva la volontà espressa dai comuni in ordine agli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali quale prima fondamentale fase del complesso procedimento di ridelimitazione territoriale.

Il passaggio successivo consisteva nella ricognizione degli ambiti, effettuata dal programma di riordino territoriale; tale atto veniva approvato con una deliberazione della Giunta regionale, previa concertazione con la Conferenza Regione-Autonomie locali, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale.

Per le comunità montane la delimitazione territoriale veniva quindi a coincidere con detti ambiti territoriali ottimali.

Il passaggio finale del procedimento veniva effettuato con un atto di recepimento formale, il decreto di ridelimitazione della comunità montana, del presidente della Giunta regionale: anche la perimetrazione delle comunità montane, in precedenza disposta con legge regionale, già a partire dal 2001, veniva così delegificata<sup>(12)</sup>.

---

(12) Per un'analisi completa dei risultati conseguiti con l'applicazione della citata l.r. 11/2001, si veda al *Relazione sullo stato di attuazione del Programma di riordino territoriale*, a cura dell'Assessorato Innovazione amministrativa e istituzionale.

Successivamente è intervenuta la legge regionale 6/2004<sup>(13)</sup>, che ha consolidato ulteriormente la rete delle gestioni associate, modificando la disciplina istituzionale delle comunità montane, ma non la composizione territoriale delle stesse.

Con la legge regionale 10/2008 la Regione si inserisce quindi nel solco del percorso di sostegno ai processi di aggregazione intercomunale, proseguendo nella valorizzazione, per quanto più possibile, delle autonome determinazioni dei comuni, ed adottando il consolidato metodo partecipativo nell'elaborazione delle politiche di riordino.

Con questa ultima legge la Regione ha infatti tradotto in dato normativo quegli indirizzi in materia di riordino territoriale e di autoriforma dell'amministrazione regionale e locale (contenuti nella deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 5 novembre 2007), che sono stati oggetto di condivisione con il sistema delle autonomie locali attraverso il "Patto interistituzionale per l'autoriforma dell'Amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale", patto sottoscritto il 10 dicembre 2007 tra Regione Emilia-Romagna, ANCI, UPI, UNCEM e Legautonomie regionali<sup>(14)</sup>.

Il nuovo processo di riordino si pone l'obiettivo di fondo di elevare il livello di qualità delle prestazioni, riducendo al contempo, complessivamente, oneri organizzativi, procedurali e finanziari, in un contesto di semplificazione e di rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche, con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con province, comuni e comunità montane.

Le esigenze di razionalizzazione e semplificazione del sistema istituzionale fanno perno su di un principio cardine,

---

Autonomie locali, nella collana *Riforme per i diritti*, marzo 2003 (consultabile in [www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/collana\\_riformeperidiritti/index.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/collana_riformeperidiritti/index.htm)).

(13) L.r. 24 marzo 2004, n. 6, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università".

(14) Sul tema si rinvia al contributo di M. RICCIARDELLI, in questo stesso numero.

quello di puntare all'individuazione di un ambito plurifunzionale adeguato di livello intercomunale, un ambito funzionale sia come livello di governo, sia come ambito di riferimento per la riallocazione delle funzioni. L'ambito così concepito, potendo contare su un'adeguata capacità organizzativa, può essere sede di svolgimento di funzioni anche molto complesse, e al contempo strumento utile ad evitare sovrapposizione di enti e competenze.

L'unione, ente politico di governo, è il modello organizzativo preferibile, tenuto conto del fatto che le funzioni demandate al livello di governo sovracomunale saranno principalmente di pianificazione, regolazione e indirizzo: in tale contesto il riordino delle comunità montane è rivolto a valorizzare la peculiare identità istituzionale delle comunità stesse quali unioni di comuni, specificamente preposte, oltre che all'esercizio associato delle funzioni comunali, alla salvaguardia e valorizzazione delle zone montane.

Questo processo ha come corollari, da un lato, la revisione degli ambiti territoriali, e, dall'altro, l'assimilazione, dal punto di vista dell'assetto istituzionale, delle comunità montane alle unioni di comuni. Mutano, quindi, sia la disciplina degli organi che la configurazione funzionale delle comunità montane: analogamente alle unioni, le comunità montane diventano strumenti operativi dei comuni per governare funzioni e servizi, e si configurano altresì quali enti di gestione associata di funzioni e compiti comunali.

#### *4. I condizionamenti del quadro nazionale*

Nel dar conto delle recenti politiche di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna è doveroso ricordare che le scelte effettuate dal legislatore regionale con la l.r. 10/2008 sono state fortemente condizionate da elementi di contesto esterni al sistema regionale, primo tra tutti la legge finanziaria

per il 2008<sup>(15)</sup>. Con tale legge<sup>(16)</sup> è stata prevista la riduzione, nell'esercizio finanziario 2008, dell'importo di 33,4 milioni di euro del fondo ordinario dello Stato a favore delle comunità montane ed il riordino delle stesse<sup>(17)</sup>. Più precisamente, le disposizioni della legge finanziaria per il 2008 imponevano alle Regioni di intervenire legislativamente, entro il 30 settembre 2008<sup>(18)</sup>, riducendo, a regime, la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, per un importo pari almeno a un terzo della quota del fondo ordinario per l'anno 2007. L'articolo 2, comma 18, in particolare, richiedeva alle Regioni di intervenire operando: la riduzione del numero complessivo delle comunità montane (lett. *a*); la riduzione del numero dei componenti degli organi delle comunità montane (lett. *b*); la riduzione delle indennità dei componenti degli organi delle stesse (lett. *c*). Qualora le Regioni non avessero "adempito" dando attuazione alle disposizioni statali entro il termine previsto, il comma 20 del medesimo articolo 2 stabiliva la produzione di effetti automatici, in gran parte soppressivi delle comunità stesse<sup>(19)</sup>. Tali effetti soppressivi e modificativi si sarebbero prodotti (articolo 2, comma 21) a far data dalla pubblicazione di un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri volto ad accertare l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa imposte alle Regioni<sup>(20)</sup>.

---

(15) Legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)". Per un'analisi delle scelte adottate nelle diverse legislazioni regionali a seguito del condizionamento arrecato dalla citata legge finanziaria si veda: R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in questa Rivista, n. 3/4, 2008.

(16) All'articolo 2, commi dal 16 al 28.

(17) Il risparmio da realizzare sarebbe stato pari complessivamente al 33% sul fondo ordinario per l'anno 2009 ed al 66% per il 2010 e successivi.

(18) Inizialmente il termine era fissato perentoriamente al 30 giugno 2008, ed è stato posticipato dall'art. 4-*bis* del d.l. 3 giugno 2008, n. 97, coordinato con la legge di conversione 2 agosto 2008, n. 129 recante "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini".

(19) Cfr. art. 2, comma 20, legge 244/2007.

(20) Cfr. il d.P.C.M. 19 novembre 2008, recante "Riordino della disciplina delle

Un elemento di ulteriore aggravamento della situazione finanziaria è stato apportato dalla manovra economica emanata nel corso della scorsa estate dal governo Berlusconi, che ha ulteriormente accentuato il taglio sulle comunità montane. Con l'approvazione dell'art. 76, comma 6-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, sono state infatti previste ulteriori riduzioni dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane<sup>(21)</sup>. Tale disposizione ha chiaramente interferito con l'attuazione in corso d'opera della l.r. 10/2008, aggiungendo un elemento di incertezza circa le risorse finanziarie statali disponibili con riguardo a tutte le comunità montane ed in particolare a quelle che si trovano ad un'altitudine media inferiore a 750 metri sopra il livello del mare<sup>(22)</sup>, ponendo tra l'altro una soglia altimetrica diversa da quella indicata dalla legge 244/2007, presa a riferimento dalla legge regionale di ridelimitazione.

In tale quadro, incoerente e magmatico, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto, a maggior ragione, indispensabile dare attuazione al processo di riordino prefigurato dalla l.r. 10/2008, fornendo un sostegno alle molteplici realtà territoriali di montagna che, in assenza di tale apporto, normativo e finanziario, si sarebbero trovate in condizioni di dissesto, e nella fattiva impossibilità di svolgere le proprie funzioni.

A completezza del quadro di contesto, è necessario ricordare che sul processo di riordino gravano ancora alcuni elementi

---

comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244", con il quale si è decretata la produzione degli effetti soppressivi di cui al comma 20 per le Regioni Lazio, Puglia e Veneto.

(21) Art. 76, comma 6-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112: "Sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare".

(22) Secondo quanto previsto dallo schema di d.m. attuativo dell'art. 76, comma 6-*bis*, il Ministero opererà, più precisamente, il 50% dei tagli su tutte le comunità montane, mentre il restante 50% sarà completamente a carico delle comunità montane con altitudine media inferiore ai 750 metri s.l.m. calcolati in base ai dati elaborati dall'Ente italiano della montagna (EIM).

di incertezza che troveranno a breve definizione. Sulla citata legge 244/2007 (art. 2, commi 17-22), pendono infatti due ricorsi per illegittimità costituzionale, presentati dalle Regioni Toscana e Veneto<sup>(23)</sup>. Sulla scorta di un'ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>(24)</sup>, le Regioni ricorrenti propongono molteplici censure di legittimità costituzionale fondate, in sostanza, sull'assunto che, in base all'attuale riparto di competenze legislative definito dalla Costituzione (ma anche in base ad un'analisi dell'evoluzione storica della materia), la disciplina dell'assetto istituzionale delle comunità montane è a pieno titolo prerogativa del legislatore regionale.

### *5. Il riordino delle comunità montane e la loro riconduzione ad unioni di comuni*

Realizzare le finalità della l.r. 10/2008 significa, con riferimento alle comunità montane, ridurre il numero, ridelimitare o confermare l'ambito territoriale degli enti non soppressi – definiti dalla legge regionale come “nuove comunità montane” – ed infine ricondurre il loro ordinamento a quello delle unioni di comuni<sup>(25)</sup>.

La riduzione delle comunità montane può avvenire attraverso

---

(23) In G.U. serie speciale, rispettivamente, n. 14 del 26 marzo 2008, e n. 16 del 9 aprile 2008.

(24) La Corte, nelle sentenze 244/2005 e 456/2005, ha chiarito che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. La potestà legislativa in materia è tale per cui “non può farsi riferimento ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale e segnatamente dal d.lgs. 267/2000”, quindi le disposizioni della legge finanziaria per il 2008, che concepiscono le leggi regionali in materia di comunità montane come attuative integrative della disciplina statale, si presentano palesemente invasive delle competenze legislative regionali come riconfigurate dalla Costituzione a seguito delle modifiche del Titolo V.

(25) Art. 3, comma 1, lett. a). Assimilandone l'ordinamento a quello delle unioni la legge riconosce anche la peculiare identità delle comunità montane quali speciali unioni di comuni (specificamente preposte all'esercizio associato delle funzioni comunali, alla salvaguardia ed alla valorizzazione delle zone montane).

so due misure alternative – l'accorpamento e lo scioglimento – disciplinate direttamente dalla legge<sup>(26)</sup>.

Il riordino deve essere disegnato in maniera tale da garantire che gli enti residui rispettino il principio di non sovrapposizione<sup>(27)</sup>, configurandosi quali enti a servizio dei comuni, possibili sostituti di questi ultimi per lo svolgimento associato di funzioni comunali<sup>(28)</sup>.

Il risultato finale, desiderato dal legislatore regionale quale esito dell'attuazione delle nuove norme, è rappresentato dallo scioglimento di nove comunità montane, con auspicata trasformazione delle stesse in nuove unioni di comuni<sup>(29)</sup> o con incorporazione di uno o più comuni degli enti soppressi<sup>(30)</sup> in una preesistente unione di comuni<sup>(31)</sup>.

Quanto alle comunità montane residue, le stesse possono essere confermate nel loro ambito territoriale attuale, essere oggetto di ridelimitazione<sup>(32)</sup>, o infine, essere oggetto di accorpamento in un unico ente.

---

(26) Art. 4, comma 2.

(27) L'eliminazione di sovrapposizioni e l'incentivazione dell'unificazione in livelli dimensionali adeguati all'esercizio di funzioni e servizi comunali sono principi esplicitati dall'art. 3, comma 1, lett. *d*) e riguardano tanto le nuove comunità montane che le unioni di comuni.

(28) L'obiettivo è perseguito dal legislatore regionale utilizzando anche la leva premiale dell'incentivazione (art. 13, comma 6).

(29) Le quali subentrano a titolo universale, ai sensi dell'art. 6, comma 5, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi della comunità montana preesistente, assumendone le funzioni e la potestà di esercitarne le competenze, di partecipare agli organismi istituiti, di adottare gli atti e le iniziative attribuite alle comunità montane dalle disposizioni delle leggi regionali vigenti.

(30) I territori montani, anche se i relativi comuni sono esclusi da comunità montane o aderiscono ad unioni di comuni, non perdono, ai sensi dell'articolo 2, comma 19, della legge 244/2007, i benefici per gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali ed anche regionali.

(31) Un ulteriore esito previsto esplicitamente dalla legge regionale è costituito dalla fusione dei comuni, facenti parte della comunità montana soppressa, in un unico comune montano (art. 4, comma 2, lett. *d*).

(32) Per inclusione o esclusione di alcuni comuni dal loro territorio, ipotesi che possono realizzarsi anche entrambe contemporaneamente (con riferimento a differenti comuni, ovviamente).

Alle comunità montane che vengono ridelimitate per accorpamento la legge consente<sup>(33)</sup> di esercitare le funzioni anche mediante sportelli di presidio territoriale, competenti ad acquisire tutti gli elementi e gli atti necessari per i vari adempimenti inerenti le funzioni, in modo da poterne assicurare l'esercizio unitario.

#### 6. *Le unioni istituite dai comuni facenti parte delle comunità montane soppresse*

L'attuazione del vasto progetto di riordino dei livelli istituzionali poggia sull'incentivazione della nascita, al posto delle comunità montane soppresse, di nuove unioni di comuni (art. 7). Ciò in quanto il legislatore regionale individua nelle unioni il "livello appropriato"<sup>(34)</sup> per la stabile integrazione delle politiche comunali e per l'esercizio associato, in ambito sovracomunale, di funzioni e servizi comunali<sup>(35)</sup>.

La l.r. 10/2008, nel disciplinare la costituzione dei nuovi enti ad opera dei comuni appartenenti alle disciolte comunità montane, impone alle unioni di prevedere (in sede statutaria) un termine di durata pari almeno a dieci anni.

Solo se lo statuto dei nuovi enti rispetta le condizioni richieste dalla legge<sup>(36)</sup> le unioni potranno esercitare le funzioni

---

(33) Art. 7.

(34) Art. 3, comma 1, lett. b).

(35) I comuni appartenenti alle comunità montane che vengono soppresse sono incentivati ad associarsi in unioni di comuni anche attraverso la previsione di contributi straordinari disciplinati dal nuovo testo dell'art. 14 della l.r. 11/2001, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della l.r. 10/2008: la norma prevede infatti, quali destinatari dei finanziamenti che saranno erogati dalla Regione attraverso il Programma di riordino, accanto alle nuove comunità montane, proprio le unioni di comuni.

(36) Che sono, oltre alla durata ultradecennale, quelle previste dall'art. 6, comma 2, della l.r. 10/2008, che impone allo statuto di introdurre due precise disposizioni: la prima relativa alla necessità – per il recesso da parte dei comuni dall'unione – della maggioranza qualificata pari a due terzi dei componenti il Consiglio comunale, la seconda relativa agli effetti del recesso (che non deve poter operare prima del secondo anno decorrente dall'adozione della deliberazione consiliare di recesso).

delle comunità montane preesistenti, subentrando alle stesse in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi<sup>(37)</sup>.

La legge attribuisce espressamente alle unioni anche la competenza ad adottare gli atti e a dar seguito alle iniziative attribuite agli enti preesistenti dalle disposizioni delle leggi regionali, unitamente alla potestà di partecipare agli organismi dagli stessi istituiti.

Con riferimento agli organi, una specifica disposizione<sup>(38)</sup> prevede, per le unioni che ricomprendono anche comuni non montani, la composizione variabile della Giunta, onde consentire alla stessa di riunirsi in composizione ristretta ai sindaci dei comuni montani quando l'unione delibera sulle funzioni proprie della comunità montana soppressa e su materie di esclusivo interesse dei comuni montani<sup>(39)</sup>.

### *7. La riduzione dei costi degli organi delle nuove comunità montane*

Le nuove comunità montane devono diventare, come le unioni, strumenti operativi dei comuni, configurandosi quali enti di gestione associata di funzioni e compiti comunali.

La nuova legge, oltre a ricondurre l'ordinamento delle nuove comunità a quello delle unioni, mira a ridurre i costi degli apparati di governo.

Le nuove regole attribuiscono agli statuti delle nuove comunità montane il compito di realizzare l'obiettivo in sede di disciplina degli organi e delle loro modalità di elezione.

---

(37) Gli aspetti successorî sono regolati con decreto del presidente della Giunta regionale, che può anche nominare un commissario.

(38) Art. 6, comma 3.

(39) Dato il tenore letterale della disposizione non sembra possibile configurare la norma in termini meramente facoltizzanti e quindi non sembra possibile consentire una diversa scelta statutaria, nel caso in cui i comuni non fossero interessati a cogliere l'opportunità offerta dalla norma, ma fossero viceversa interessati ad occuparsi, tutti, anche delle questioni "montane".

Gli statuti possono infatti optare fra varie tipologie: nel regolare la composizione e le modalità di elezione dei Consigli, essi devono comunque rispettare l'obbligo<sup>(40)</sup> di variare in diminuzione il numero dei componenti degli organi elettivi.

Nel caso in cui gli statuti privilegino il primo modello introdotto dalla legge, il contenimento dei costi della rappresentanza sarà automatico<sup>(41)</sup>.

Se gli statuti optano invece per uno degli altri due modelli<sup>(42)</sup> essi dovranno altresì individuare il numero dei componenti dei Consigli rispettando le nuove soglie, introdotte in funzione del contenimento dei costi<sup>(43)</sup>.

Con riferimento alla Giunta delle nuove comunità montane la legge regionale prescrive che essa sia composta da tutti i sindaci dei comuni aderenti<sup>(44)</sup>, fatto salvo il caso delle comunità montane costituite da almeno otto comuni: in tale ipotesi lo statuto può prevedere che la Giunta abbia una composizione ridotta a non più di cinque sindaci<sup>(45)</sup>.

---

(40) I parametri della nuova legge sono formulati in maniera abbastanza rigida per cui non appaiono derogabili in sede statutaria.

(41) Art. 5, comma 2, lett. *a*). Tale modello consente infatti un immediato, anche se non particolarmente significativo, contenimento dei costi (rispetto a quelli derivanti dall'applicazione del previgente art. 18 della l.r. 6/2004) consistendo nell'elezione di due rappresentanti da parte di ciascun Consiglio comunale, con voto separato dei consiglieri di maggioranza, compreso il sindaco, e di minoranza. Va ricordato, per completezza, che la legge consente allo statuto di prevedere, in luogo della elezione del rappresentante di maggioranza, che il sindaco sia membro di diritto del Consiglio comunitario.

(42) Ed in particolare quelli di cui alle lettere *b*) dell'art. 5, comma 2: elezione congiunta del Consiglio della comunità con sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti, in un'unica assemblea alla quale partecipano tutti i consiglieri dei comuni ciascuno dei quali ha diritto a un voto oppure – lett. *c*) – individuazione di tutti i sindaci quali membri di diritto del Consiglio comunitario ed elezione della rimanente quota di componenti con il metodo di cui alla lettera *b*).

(43) Il tetto, determinato in 24, 16 e 13 membri, in relazione a tre diverse fasce di popolazione dell'ente associativo (art. 5, comma 3), non appare derogabile dagli statuti.

(44) Lo statuto deve disciplinare le modalità di elezione del presidente, da scegliersi tra i sindaci.

(45) In tal caso lo statuto del nuovo ente deve prevedere anche che i sindaci siano membri di diritto del Consiglio comunitario o, in alternativa, che sia costituito

Ulteriori disposizioni sono legate alla riduzione dei costi delle indennità dei componenti della Giunta: in base alle nuove regole l'indennità può essere riconosciuta al solo presidente, in quanto per gli assessori tale possibilità è preclusa<sup>(46)</sup>.

### 8. *L'attuazione della riforma: dalla proposta di ridelimitazione ai decreti successivi*

Le direttrici della riforma delle comunità montane – riordino istituzionale e contenimento dei costi – sono destinate a congiungersi in sede di attuazione della legge.

Il procedimento individuato dalla legge regionale 10/2008 per lo scioglimento e la ridelimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane si compone di tre atti fondamentali: la proposta di ridelimitazione<sup>(47)</sup>, il parere degli enti coinvolti ed il decreto di scioglimento del presidente della Regione.

L'organo competente ad adottare il primo atto del procedimento, la proposta di ridelimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane, è la Giunta regionale<sup>(48)</sup>.

Onde adottare tale atto la Regione ha svolto in via preliminare un'intensa attività di consultazione degli amministratori di tutti gli enti locali interessati, anche in collaborazione con le province. Ciò ha permesso di elaborare la proposta di riordino in maniera concertata e condivisa con i territori coinvolti nel processo di riordino.

L'esito delle consultazioni è confluito nell'atto deliberativo adottato dalla Giunta regionale il 28 ottobre 2008<sup>(49)</sup>; il provve-

---

un ulteriore organismo, la Conferenza dei sindaci, i cui componenti non possono percepire alcuna indennità (art. 5, comma 5).

(46) Resta ovviamente salva l'indennità che essi percepiscono in quanto sindaci dei rispettivi comuni.

(47) Atto che deve tener conto delle caratteristiche territoriali, demografiche, socio-economiche complessive e dei preesistenti ambiti di cooperazione tra i comuni.

(48) Art. 4, comma 3.

(49) Rispettando pienamente il termine assegnato dalla legge (31 ottobre 2008).

dimento disegna la prima proposta di riordino, con soppressione di molte comunità montane e ridelimitazione – per incorporazione o esclusione di alcuni comuni – degli ambiti territoriali di numerose altre<sup>(50)</sup>.

Adottato l'atto la Regione ha proceduto a trasmetterlo, in esecuzione della legge, agli enti interessati, cioè a tutte le comunità montane ed ai comuni coinvolti nel percorso di riordino.

I pareri espressi, in merito alla proposta di riordino, dagli organi rappresentativi degli enti sono stati trasmessi alla Regione<sup>(51)</sup> entro il termine del 10 febbraio 2009<sup>(52)</sup>.

Un apposito gruppo di lavoro interdirezionale, costituito in funzione di supporto degli enti locali interessati al processo di riordino<sup>(53)</sup>, ha conseguentemente proceduto ad istruire i decreti recependo le istanze ed apportando le modifiche necessarie a contemperare, per quanto possibile, le scelte regionali con le esigenze espresse dagli enti in relazione alla proposta di ridelimitazione.

L'ultimo atto del procedimento, rimesso alla competenza del presidente della Regione<sup>(54)</sup>, è costituito dal decreto di scioglimento dell'ente (ovvero di ridelimitazione o di conferma dell'ambito territoriale della comunità ove non soppressa); in molti casi l'atto deve disciplinare i profili successori fra le amministrazioni soppresse, i nuovi enti ed i comuni, anche

---

(50) La deliberazione n. 1733 del 2008 contiene, in estrema sintesi, la proposta di sciogliere nove comunità montane, confermarne otto e ridelimitarne una. L'atto è consultabile nel sito *web* dedicato alle gestioni associate ([http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni\\_associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate)).

(51) La legge regionale prevede che il parere si intende favorevole nel caso di mancata trasmissione alla Regione del parere e delle eventuali diverse proposte in esso contenute entro il termine di cui alla nota precedente (art. 4, comma 6).

(52) Termine derivante dal combinato disposto delle norme di cui all'art. 4, commi 3 e 6.

(53) Il "Gruppo di coordinamento del processo di riordino territoriale delle comunità montane" è stato istituito con atto del Capo di Gabinetto della presidenza della Regione in data 27 novembre 2008.

(54) Da adottare entro il termine del 28 febbraio 2009, ai sensi dell'art. 4, comma 7.

con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Il presidente della Regione ha adottato, in data 27 febbraio 2009, diciotto decreti<sup>(55)</sup>, alcuni dei quali con effetti successori e con efficacia differita: per gli enti che si trasformano in unioni e per le comunità montane oggetto di ridelimitazione collegata all'incorporazione di alcuni comuni facenti parte di comunità soppresse, i decreti producono effetto dal momento – successivo alle elezioni amministrative del 2009 – dell'insediamento degli organi del nuovo ente; il prodursi degli effetti a tale data è peraltro subordinato alla condizione che la nuova unione di comuni sia costituita entro il 30 giugno 2009, poiché, in caso di mancata costituzione dell'unione, al 30 giugno le comunità montane sono comunque soppresse.

### 9. *Il contenuto dei decreti successori*

I decreti del presidente della Regione possono essere distinti, in base agli oggetti dagli stessi disciplinati, in tre tipologie: decreti di conferma, decreti di ridelimitazione e decreti di soppressione delle comunità montane.

La conferma dell'ambito territoriale delle comunità montane non dà luogo ad alcuna novazione soggettiva, poiché l'ente conserva, come ovvio, la titolarità del proprio patrimonio e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi in corso: i decreti di conferma<sup>(56)</sup> si limitano pertanto a stabilire ed assegnare ai comuni il termine<sup>(57)</sup> per l'approvazione delle modifiche

---

(55) Oltre ad essere pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione i decreti sono visibili sul sito *web* dedicato alle gestioni associate ([http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni\\_associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate)).

(56) Le sei comunità montane i cui ambiti sono confermati sono le seguenti: Comunità montana Appennino Reggiano, Comunità montana Appennino Forlivese, Comunità montana Appennino Cesenate, Comunità montana Parma Est, Comunità montana Appennino Piacentino, Comunità montana Valli del Nure e dell'Arda.

(57) Fissato al 23 aprile 2009.

necessarie ad adeguare gli statuti alle prescrizioni della l.r. 10/2008<sup>(58)</sup>.

I decreti di ridelimitazione<sup>(59)</sup> devono invece regolare anche i profili successori legati alle funzioni ed alle risorse (comprese le risorse umane ed i contributi già assegnati dalla Regione) degli enti che vengono incorporati nell'ambito della comunità montana e di quelli che dalla stessa invece fuoriescono<sup>(60)</sup>.

I decreti di soppressione riguardano nove comunità montane<sup>(61)</sup> e regolano, in primo luogo, l'ipotesi in cui i comuni appartenenti all'ente in via di scioglimento decidano di dar vita (contestualmente alla soppressione) ad una unione di comuni.

In base ai pareri espressi dagli enti coinvolti la decisione di dar vita all'unione riguarda, nella maggior parte dei casi, la totalità dei comuni della soppressa comunità montana, ma vi sono anche ipotesi più complesse<sup>(62)</sup>.

I decreti individuano, quale termine per l'adozione degli atti costitutivi dell'unione, quello del 23 aprile 2009<sup>(63)</sup>; essi

---

(58) In caso di mancato rispetto dei termini provvede in via sostitutiva il presidente della Giunta regionale, in base alla norma di cui all'art. 8, comma 2.

(59) Che riguardano le tre comunità montane delle Valli del Taro e del Ceno, del Frignano e dell'Alta e Media Valle del Reno.

(60) I decreti in argomento fissano e attribuiscono agli enti il termine per l'adozione delle modifiche statutarie e differiscono l'efficacia della ridelimitazione all'atto all'insediamento dei nuovi organi. I decreti regolano infine i profili legati all'elezione dei nuovi rappresentanti dei Consigli comunali in seno al Consiglio della nuova comunità montana, secondo le modalità previste nello statuto.

(61) E precisamente le seguenti: Comunità montana Cinque Valli Bolognesi, Comunità montana Valle del Samoggia, Comunità montana Valle del Santerno, Comunità montana Modena Est, Comunità montana Modena Ovest, Comunità montana della Valle del Tidone, Comunità montana Acquacheta, Comunità montana Appennino Faentino, Comunità montana Valle del Marecchia.

(62) Vi sono casi in cui solo alcuni comuni decidono di dar vita ad un'unione ed altri in cui l'esito dello scioglimento della comunità montana è il seguente: alcuni comuni istituiscono un'unione, alcuni comuni restano esclusi da qualsiasi forma associativa ed altri comuni ancora confluiscono in una preesistente comunità montana che viene appositamente ridelimitata in ampliamento.

(63) Il termine, contenuto nei decreti presidenziali di soppressione delle comunità montane, è stato concordato con gli enti interessati in sede di consultazione.

dispongono inoltre – nell’ipotesi in cui la trasformazione in unione<sup>(64)</sup> avvenga ad opera di tutti i comuni dell’ente soppresso – il subentro del nuovo ente, a titolo universale, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, nonché nella titolarità dei beni e delle risorse<sup>(65)</sup> della soppressa comunità montana<sup>(66)</sup>.

Quanto al personale in servizio presso la comunità montana i decreti ne dispongono – nell’ipotesi più semplice, e cioè quella della trasformazione in nuova unione<sup>(67)</sup> composta da tutti i comuni – il trasferimento, senza soluzione di continuità, presso l’unione, a decorrere dalla data di costituzione del nuovo ente, con conservazione di tutti i diritti maturati presso la comunità montana<sup>(68)</sup>.

Nonostante la complessità dell’operazione di riordino<sup>(69)</sup>, finalizzata alla nascita di nuove unioni di comuni ed alla razionalizzazione delle aree omogenee che andranno a formare le nuove comunità montane dell’Emilia-Romagna (enti la cui presenza istituzionale sul territorio rimane fondamentale per

---

(64) Nei casi più complessi, in cui all’ente disciolto subentrano contemporaneamente varie tipologie di enti (unione, comuni singoli, nuove comunità montane ridelimitate) viene invece prevista una complessa procedura successoria: il presidente della comunità montana d’intesa con la Conferenza dei sindaci deve predisporre una proposta di piano successorio che trasmette al Consiglio della comunità montana per la presa d’atto della stessa nell’ultima seduta utile prima della soppressione; il piano deve essere approvato dagli enti subentranti entro il 31 ottobre 2009 e tali enti devono trasmettere le relative deliberazioni alla Regione, che renderà efficace il piano successorio con decreto del presidente della Giunta regionale.

(65) Ivi compresi i contributi assegnati e/o concessi ma non ancora liquidati al vecchio ente.

(66) I decreti costituiscono titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.

(67) Nei casi più complessi, in cui all’ente disciolto subentrano contemporaneamente varie tipologie di enti (unione, comuni singoli, nuove comunità montane ridelimitate) viene invece prevista, a cura della comunità montana, la predisposizione di un apposito piano successorio, che deve essere trasmesso alla Regione per l’approvazione con decreto presidenziale da adottarsi entro il 30 giugno 2009.

(68) Art. 2112 c.c.

(69) E considerate anche le difficoltà che potrebbero incontrare alcuni territori (il riferimento è soprattutto a quelli che eventualmente non siano completamente soddisfatti dalla sintesi successoria elaborata) nel rispettare uno scadenziario complesso ed articolato quale quello previsto da alcuni decreti.

il governo e la promozione dello sviluppo della montagna), il disegno territoriale che si sta realizzando attua un cambiamento molto profondo del sistema, dal quale si attende un incisivo miglioramento in termini di efficienza e di contenimento dei costi.

# **Il sostegno alle forme associative intercomunali**

---

---

di Graziella Fiorini\*

## **Sommario**

**1.** *Le forme di incentivazione dell'associazionismo intercomunale nella Regione Emilia-Romagna prima della l.r. 10/2008.* – **2.** *La nuova disciplina della l.r. 10/2008.* – **3.** *Il nuovo programma di riordino territoriale e le ulteriori forme di incentivazione.*

## **1. Le forme di incentivazione dell'associazionismo intercomunale nella Regione Emilia-Romagna prima della l.r. 10/2008**

La Regione Emilia-Romagna ha sempre favorito la collaborazione fra comuni, specialmente quella dei comuni più piccoli tra di loro o con comuni medio-grandi, per lo svolgimento di funzioni e servizi determinati ovvero per una pluralità funzioni e di fini.

A partire dalla l.r. 24/1996, con interventi legislativi sistematici, ha promosso e sostenuto con contributi straordinari iniziali e contributi ordinari annuali di durata decennale la nascita di aggregazioni stabili di comuni, con personalità giuridica, in particolare le unioni.

La stessa legge 24/1996 ha demandato ad uno strumento specifico, il Programma di riordino territoriale (di seguito PRT) approvato dalla Giunta, la determinazione dei criteri per la concessione dei contributi alle forme associative intercomunali, ma ha stabilito direttamente alcuni parametri fondamentali per

---

(\*) Funzionario del Servizio affari istituzionali e delle autonomie locali, Regione Emilia-Romagna.

la loro quantificazione: la minore consistenza demografica, il territorio svantaggiato dal punto di vista geomorfologico e la maggiore consistenza e rilevanza dei conferimenti di funzioni e servizi comunali.

Inoltre, molto significativamente se si pensa che è tuttora incerta l'applicazione di norme statali analoghe, la legge richiamata ha stabilito l'incompatibilità dell'unione col mantenimento in essere di consorzi fra gli stessi comuni che la compongono.

Grazie al consistente sostegno economico e al forte appoggio politico della Regione, già nel 1996 si è concretizzata la nascita della prima unione: quella della Valconca nel riminese (costituita da 4 comuni, allargata in seguito ad altri 5).

Successivamente, con la l.r. 3/1999, la Regione ha disciplinato e promosso anche con incentivi finanziari, accanto alle unioni e alle comunità montane, una nuova figura snella e semplificata di aggregazione di comuni, tipica della Regione Emilia-Romagna, l'associazione intercomunale, quale strumento efficace per gestioni che richiedano un ambito territoriale ed un bacino di utenza più ampi di quelli comunali e per superare la debolezza strutturale dei piccoli comuni, nel contempo stadio intermedio della riorganizzazione sovracomunale in vista della costituzione della più solida forma dell'unione (intanto non più preordinata, per legge, alla fusione dei comuni).

L'ulteriore l.r. 11/2001 dispone, in materia di incentivi finanziari alle gestioni associate, che il PRT tenga conto prioritariamente della tipologia delle funzioni e dei servizi, privilegi le unioni e le comunità montane rispetto alle associazioni, dia preferenza alle gestioni effettuate attraverso uffici unici o comunque che implicino una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale e possa finanziare anche le gestioni effettuate per conto dei 4/5 dei comuni. La legge 11 prevede altresì l'erogazione di contributi per l'elaborazione di studi di fattibilità per la costituzione o modificazione di forme associative e per il miglioramento delle gestioni associate e, con un'integrazione risalente al 2005, prevede la corresponsione

di contributi in conto capitale per spese volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle gestioni. Originariamente la l.r. 11/2001 stabiliva che i contributi ordinari avessero durata limitata nel tempo (5 anni) e fossero decrescenti a partire dal terzo anno, ma dal 2005, con una modifica apportata dalla l.r. 14/2005, sono diventati a tempo indeterminato.

Sono così nate e hanno operato fino al 2007 ben 23 associazioni intercomunali, presenti in tutte le province, mentre nello stesso periodo le unioni hanno raggiunto il numero massimo di 10. Nel 2008 poi, anche per impulso di misure specifiche e straordinarie approntate dalla Giunta (in particolare con la delibera n. 178 del 2008), numerose associazioni intercomunali si sono trasformate in unioni, con il risultato che attualmente le unioni hanno superato per numero le associazioni. E tale numero è destinato a crescere sia per effetto di ulteriori trasformazioni già progettate sia soprattutto per effetto della costituzione di diverse unioni derivanti dallo scioglimento di preesistenti comunità montane, in attuazione del riordino delle comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 17, della legge 244/2007 e della stessa l.r. 10/2008 (artt. 4 e 6).

La nuova l.r. 10/2008 si inserisce pertanto in un contesto in cui il sistema delle forme associative tra comuni nel loro insieme – ed in particolare quelle volontarie – assume un ruolo essenziale nell'ambito delle relazioni interistituzionali all'interno della Regione ed è prevedibile che in futuro le unioni e le comunità montane costituiscano sempre di più l'interlocutore diretto e privilegiato non solo con la provincia di riferimento, ma anche e soprattutto con la Regione e quindi rappresentino lo snodo principale per una semplificazione istituzionale e decisionale, che superi gli inconvenienti e la lentezza dei processi di elaborazione delle politiche regionali, dovuti alla frammentazione e moltiplicazione dei soggetti partecipanti, nonché i particolarismi di visioni troppo localistiche. La Regione inoltre potrà rafforzarne ulteriormente il peso politico-istituzionale, perché, ai sensi dell'art. 10, potrà conferire funzioni amministrative direttamente alle unioni, invece che ai singoli

comuni, a condizione peraltro che abbiano i requisiti, trattati nel successivo paragrafo, per l'accesso ai contributi.

## 2. *La nuova disciplina della l.r. 10/2008*

Il Capo II della l.r. 10/2008, relativo all'incentivazione alle forme associative, introduce, con riguardo ai contributi ordinari, diversi elementi di novità rispetto alla previgente disciplina.

Le innovazioni più importanti sono riconducibili a due filoni principali: un primo filone è costituito dalle norme che si propongono di indirizzare gli incentivi *a)* verso il raggiungimento da parte delle forme associative di una dimensione maggiormente idonea allo svolgimento di una pluralità di funzioni comunali sempre più rilevanti oppure *b)* verso il consolidamento di una struttura istituzionale e gestionale capace di rafforzare il ruolo politico degli enti sovracomunali; un secondo filone comprende invece le norme dirette a promuovere l'incremento e la qualificazione delle gestioni associate, creando anche attraverso questa parte di disciplina i presupposti per lo sviluppo ulteriore delle funzioni associate.

La legge 10/2008 inoltre presenta diverse norme "aperte" che demandano alla Giunta regionale, con l'approvazione del nuovo PRT, la possibilità di disciplinare criteri nuovi ed ulteriori rispetto a quelli tradizionali, che potranno incidere in modo significativo sul modello di incentivazione così come connotato e applicato negli ultimi anni.

Infine nella legge si possono individuare norme a sostegno di obiettivi specifici del complessivo riordino territoriale in corso, talvolta anche in deroga ai criteri generali e ordinari previsti per l'incentivazione delle gestioni associate che troveranno sistemazione nel nuovo PRT.

Con riguardo ai destinatari dei contributi, la legge 10/2008 ha decisamente e definitivamente scelto di incentivare soltanto le unioni di comuni e le nuove comunità montane e quindi non prevede più la corresponsione di contributi ordinari alle associazioni intercomunali, le quali tuttavia per un solo anno ancora

potranno, se il nuovo PRT lo prevederà, accedere a contributi straordinari a condizione che si trasformino in unioni (art. 15, comma 2, l.r. 10/2008 e art. 14, comma 2, l.r. 11/2001).

Le nuove disposizioni legislative, pertanto, intendono convogliare e concentrare le risorse a favore delle forme associative più strutturate, più stabili e che hanno dimostrato negli anni scorsi di poter ottenere i risultati migliori in termini di efficienza e di qualità; nello stesso tempo, tenuto conto dell'enorme successo che hanno avuto le misure straordinarie del 2008 di incentivazione alla trasformazione, che hanno visto la recente costituzione di unioni molto importanti per dimensione territoriale e demografica e per numero e rilevanza delle funzioni già gestite o in corso di conferimento, la legge concede un'altra opportunità alle restanti associazioni per trasformarsi, beneficiando di risorse utili a tale processo e per l'avvio del nuovo ente.

Peraltro, la legge non disconosce il ruolo che comunque hanno avuto e hanno le associazioni intercomunali, quali forme di collaborazione più intense e articolate delle semplici convenzioni: perciò dispone (art. 15, comma 1) che esse possano accedere ai contributi di settore, con priorità rispetto alle semplici convenzioni, ferma restando la preferenza da accordare prioritariamente alle unioni e alle nuove comunità montane.

Nell'ottica di premiare le forme associative più solide, ossia aventi personalità giuridica, vocazione plurifunzionale e ambito territoriale adeguato, in base alla legge 10/2008, possono accedere ai contributi regionali destinati alle forme associative le unioni e le comunità montane i cui comuni non aderiscano contemporaneamente, per le stesse funzioni o servizi, ad altri enti associativi, a meno che questi non siano obbligatori per legge (principio di non sovrapposizione tra enti associativi), che siano composte da almeno 4 comuni oppure da almeno 3 comuni che abbiano una popolazione complessiva non inferiore a 15.000 abitanti (questo criterio non si applica alle unioni derivanti da trasformazione di preesistenti comunità montane), di durata non inferiore a 5 anni e la cui Giunta sia composta esclusivamente da sindaci. Questi presupposti d'accesso sono

volti a scoraggiare la nascita o la sopravvivenza di enti di ridottissime dimensioni, costituiti per un numero molto limitato di funzioni e con un organo esecutivo scarsamente rappresentativo.

In particolare va sottolineata la norma (art. 14, comma 4, l.r. 11/2001 come sostituito dall'art. 13 l.r. 10/2008) che dispone, ai fini dell'accesso ai contributi, che lo statuto delle unioni preveda che la Giunta sia formata soltanto da sindaci, e quindi vincola l'autonomia statutaria, che secondo l'art. 32, comma 3, del t.u.e.l. sarebbe più ampia e potrebbe esercitarsi in maniera più libera, in modo tale che l'organo esecutivo dell'unione sia rappresentativo, al massimo livello, degli esecutivi comunali e quindi l'unione rappresenti ancor più di prima un ente che si sostituisce ai comuni piuttosto che un ente separato e terzo. Analoga norma è prevista per le comunità montane (art. 5, commi 4 e 5) e, unitamente alla previsione per cui lo statuto comunitario è approvato dai Consigli comunali, assimila sempre di più l'ordinamento, e non solo la disciplina sulle incentivazioni, delle comunità montane e delle unioni, altro tratto saliente della nuova legge.

Si tratta da un lato di una semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento degli enti sovracomunali e dall'altro di un rafforzamento del ruolo politico e non solo gestionale di tali enti, che, nella visione della nuova legge (come attesta anche la norma dell'art. 11, comma 4, secondo cui la giunta dell'unione può svolgere le funzioni del comitato di distretto socio-sanitario) subentrano ai comuni in tutto e per tutto, per le funzioni integralmente conferite, ossia quelle effettivamente incentivate dalla Regione.

Il secondo gruppo di norme si propone invece l'obiettivo di incidere principalmente sulle caratteristiche e sulla qualità delle gestioni associate piuttosto che sulle connotazioni dell'ente che le svolge.

Tra le norme più importanti e innovative primeggia quella secondo cui sono valutabili, ai fini dell'incentivazione, solo le funzioni integralmente conferite alle unioni e alle nuove comu-

nità montane, escludendo la permanenza di residue funzioni in capo ai singoli comuni.

Pertanto, non possono più essere prese in considerazione (anche se rimangono legittime e auspicabili), ai fini dell'accesso ai contributi, le numerose gestioni associate finora effettuate da quasi tutte le forme associative, anche quelle più strutturate, consistenti nel mero coordinamento di funzioni, lasciando in capo ai singoli comuni il nucleo essenziale della gestione o parti sostanziali dei compiti riconducibili alle singole materie, con l'effetto di complicare a volte la gestione stessa o alcuni passaggi istituzionali, che vengono ripartiti tra comune ed ente sovracomunale, producendo anche diseconomie, anziché risparmi di spesa.

L'altro elemento essenziale della nuova normativa, inscindibile dal precedente, è rappresentato dalla regola generale secondo cui le gestioni integrali sono incentivabili soltanto quando sono svolte per conto di tutti i comuni aderenti all'unione o alla comunità montana e pertanto in generale è superato il criterio finora invalso della finanziabilità delle gestioni effettuate dai 4/5 dei comuni aderenti alla forma associativa, senza neppure riduzione del contributo rispetto al caso di gestione effettuata da tutti i comuni. In base alla regola dei 4/5 è stato possibile riconoscere contributi alle forme associative formate da molti comuni, nelle quali è spesso difficile il conferimento unanime di determinate funzioni (per es. più redditizie o politicamente più sensibili).

Per non penalizzare eccessivamente le gestioni associate che coinvolgono comunque la maggior parte dei comuni dell'unione o della comunità montana, il PRT ha facoltà, in via derogatoria e transitoria, di concedere contributi anche nel caso di gestione limitata ai 4/5 dei comuni facenti parte di unioni e comunità montane formate da almeno 8 comuni e soltanto con riferimento alle gestioni associate ulteriori rispetto alle tre, di cui all'elenco previsto nell'art. 14 della l.r. 10/2008, che devono in ogni caso essere svolte da tutti i comuni, in base ad un altro requisito introdotto dalla nuova legge rappresentato da un numero minimo

di gestioni associate (precisamente tre) da scegliersi all'interno di un elenco predeterminato dalla legge stessa.

Anche la previsione di questa soglia minima, presupposto per l'accesso ai contributi, costituisce una novità rilevante, in quanto è volta a scoraggiare la costituzione o la sopravvivenza di unioni per la gestione di appena due funzioni/servizi (numero minimo, atteso che l'art. 32 del t.u.e.l. richiede, per la legittima costituzione di un'unione, la gestione di una pluralità di funzioni) nonché la proliferazione di enti sovracomunali, dato che, ai fini dell'incentivazione economica, occorre il conferimento effettivo iniziale di almeno tre funzioni/servizi e dal terzo anno il raddoppio delle gestioni associate elencate dalla legge; infatti solo la gestione di un numero consistente di funzioni giustifica pienamente, nel rapporto costi/benefici, la scelta dell'ente sovracomunale.

Con riferimento alla quantificazione dei contributi e quindi alla misura dell'incentivazione, un criterio molto importante più volte ribadito dalla l.r. 10/2008, sebbene non nuovo, è quello del grado di integrazione nell'esercizio delle funzioni e tra gli uffici ed il personale.

Tale parametro, già applicato, assume ora una valenza diversa e maggiore per il fatto che si affianca al criterio dell'integrità della gestione associata e alla previsione dell'incentivazione prioritaria data al trasferimento del personale comunale.

Finora infatti il PrT ha stabilito maggiorazioni dell'importo del contributo quando la gestione era talmente integrata che avveniva attraverso la costituzione di un ufficio unico a livello sovracomunale con a capo un unico responsabile, ma ammetteva in via ordinaria anche l'incentivazione di meri coordinamenti di funzioni senza la costituzione di una struttura unica che comprendesse tutto o quasi tutto il personale in precedenza addetto alla funzione nei singoli comuni. Inoltre di fatto, anche nel caso di creazione di uffici unici sovracomunali, il personale adibito alla gestione associata veniva in genere comandato o distaccato all'ente sovracomunale o al comune capofila dell'associazione, mentre invece raramente veniva trasferito, tant'è vero che gli

ultimi aggiornamenti del PRT hanno contemplato un'ulteriore maggiorazione del contributo in presenza del trasferimento del personale comunale.

A partire da quest'anno, per effetto dell'insieme dei criteri e dei requisiti previsti per l'accesso ed il computo dei finanziamenti, i nuovi conferimenti di funzioni/servizi alle unioni e alle comunità montane o l'adeguamento dei conferimenti già effettuati devono comportare necessariamente, per usufruire dei contributi, il trasferimento del personale, cosicché l'unione o la comunità montana subentra interamente ai comuni per quanto riguarda il complesso dei compiti rientranti nella gestione e altresì per quanto riguarda l'impiego sia del relativo personale sia delle risorse finanziarie necessarie alla gestione stessa.

Accanto ad altri criteri che fanno riferimento alla dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa che rivestono un certo carattere di novità – in quanto in passato era stato preso in considerazione invece soprattutto il criterio della densità demografica per favorire le forme associative scarsamente popolate – la l.r. 10/2008 introduce la possibilità di avvalersi, da parte del PRT, di due ulteriori criteri: uno del tutto nuovo, che recepisce diverse richieste in tal senso provenienti dalle unioni più dinamiche ed efficienti, che tiene conto dell'entità del bilancio della forma associativa e del volume delle risorse effettivamente gestite, sicuro indice sia dell'effettività sia della rilevanza delle gestioni svolte; ed un altro, che ripropone disposizioni precedenti, ma integrato e specificato in modo innovativo. Si tratta della possibile previsione, da parte del PRT, che per determinate funzioni e servizi l'entità dei contributi sia commisurata al raggiungimento di determinati obiettivi di efficacia ed efficienza e di livelli prestabiliti di prestazioni premiando le forme associative che conseguano un livello minimo di prestazioni predefinito dal PRT stesso.

Dopo il rafforzamento degli enti sovracomunali (lo strumento) ed il miglioramento delle gestioni associate (l'oggetto), l'attenzione delle norme di incentivazione si sposta più avanti, alla valutazione delle prestazioni (i risultati e la loro qualità).

### 3. *Il nuovo programma di riordino territoriale e le ulteriori forme di incentivazione*

Il nuovo Programma di riordino territoriale (PRT), approvato dalla Giunta regionale l'11 maggio 2009 con delibera n. 629/2009, disciplina in dettaglio i criteri e le modalità per l'incentivazione delle diverse forme di gestione associata e assume un'importanza notevole, per tre ragioni principali:

- detta una nuova disciplina generale, a valenza biennale, dei contributi in applicazione della l.r. 10/2008, dopo l'ultimo aggiornamento del 2008 del vecchio PRT che aveva disposto soprattutto misure transitorie e speciali; il nuovo PRT valorizza molti degli aspetti innovativi della legge, anche se demanda ad un apposito tavolo composto da funzionari regionali e delle forme associative l'analisi e la valutazione delle modalità applicative, e degli effetti che può produrre l'impiego a regime e nei confronti di tutte le forme associative, di ulteriori criteri basati sul raffronto – e sulla verifica dell'efficacia ed efficienza – delle *performances* delle diverse gestioni e altresì di criteri fondati sull'entità delle risorse comunali trasferite dal proprio bilancio al bilancio delle unioni o delle comunità montane, quale indicatore di effettività e qualità dei servizi associati;

- scioglie diverse riserve, in particolare circa la portata di alcune deroghe alla disciplina generale, che la legge consente demandandone la disciplina al PRT, al fine di accompagnare in particolare la complessa fase di riordino delle comunità montane e di autoriforma complessiva del governo regionale;

- chiarisce e specifica la portata di alcune norme della legge e quindi orienta, attraverso la leva dei contributi, in un modo o nell'altro, le scelte dei comuni e l'attività delle loro forme associative.

Il nuovo PRT ha chiarito e delimitato l'ambito gestionale, ritenuto sufficiente ai fini dei finanziamenti, di alcune aree di funzioni elencate nell'art. 14, comma 1, della l.r. 10/2008, rilevante per il rispetto del presupposto, per l'accesso ai contributi, della gestione di un numero minimo di tali funzioni; l'elenco

infatti comprende, accanto ad aree di funzioni ben delimitate, altre aree dai contenuti e dai confini non chiaramente definiti.

Un aspetto che invece si è preferito non specificare puntualmente è quello della definizione di “integralità” della funzione, prescritta sia per l’accesso ai contributi sia per la loro quantificazione. In relazione a determinati ambiti di funzioni, si valuterà, in sede di istruttoria delle domande in base alle convenzioni, con riguardo alla norma novellata dell’art. 14, comma 5, della l.r. 11/2001 – che esclude tassativamente che possano restare in capo ai singoli comuni funzioni residue – i limiti di tale disposizione con riferimento in particolare ai compiti e ai poteri disciplinati da leggi statali. Ci si riferisce, in particolare, ai compiti posti in capo al Sindaco quale ufficiale di governo, tenuto conto anche delle disposizioni dell’art. 11, commi 2 e 3, della l.r. 10/2008 secondo cui i compiti che per legge sono attribuiti al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale, in caso di conferimento all’unione, sono esercitati rispettivamente dal presidente, dalla Giunta e dal Consiglio dell’unione.

Con riguardo alle varie opzioni di merito che la legge rimette alla regolamentazione della Giunta, risulta molto significativa quella che fa riferimento, per la quantificazione dei contributi, al criterio della dimensione demografica e territoriale complessiva: il nuovo PRT ha scelto, tra le due opzioni principali, quella di premiare gli enti più piccoli e meno popolosi o viceversa quella di dare preferenza agli enti più grandi, la terza via di contemperare i due criteri: si quantifica quindi il contributo anche in rapporto al numero dei comuni, aumentando il contributo all’aumentare del numero dei comuni e si tiene conto altresì dell’entità complessiva della popolazione, ma si conserva il criterio consolidato della densità demografica, premiando quella bassa o bassissima.

Nella nostra Regione, infatti, le forme associative hanno grandezze e caratteristiche demografiche molto diverse e l’esperienza degli anni scorsi ha dimostrato con chiarezza che non funzionano bene gli enti troppo grandi, ma altresì che i buoni risultati non sempre sono legati alla dimensione della for-

ma associativa: ci sono modelli positivi (così come esperienze negative) tanto in enti piccoli quanto in enti medio-grandi.

La nuova disciplina ha soppresso, a fini di semplificazione, alcune disposizioni precedenti che premiavano l'uniformità degli atti regolamentari o prevedevano il finanziamento di attività marginali e disparate oppure un premio ulteriore in presenza della gestione di pacchetti di funzioni.

Il nuovo PRT, come accennato, prevede per il biennio 2009-2010 in via transitoria alcune deroghe alla disciplina generale dell'incentivazione, già esaminate in gran parte al § 2 (deroga dei 4/5, deroga per la trasformazione delle associazioni in unioni, deroga relativa al numero dei comuni per le unioni derivanti da comunità montane sciolte): rimane da segnalare la deroga recepita dal PRT, riferita alle sole comunità montane composte da almeno 8 comuni oppure insistenti su valli separate, che consente di erogare contributi per gestioni associate effettuate in zone, e non su tutto il territorio della comunità montana o dei 4/5 dei comuni, in misura proporzionale al numero dei comuni appartenenti alla zona o alle zone interessata/e (art. 13, comma 4, l.r. 10/2008). Si tratta di una previsione confermativa di norme legislative preesistenti tendente a promuovere comunque gestioni associate, sebbene in ambiti ridotti, in territori in cui, per la loro configurazione geomorfologica, spesso è difficilmente praticabile una gestione associata sull'intero ambito.

La nuova disciplina dei contributi comprende alcune norme che sono volte a evitare che, nel biennio della sua validità, siano penalizzate dal punto di vista dell'incentivazione finanziaria quelle forme associative, alcune delle quali molto attive e dinamiche, nelle quali sono confluiti i comuni o alcuni comuni di disciolte comunità montane oppure che hanno in corso o appena concluso processi di allargamento o comunque di ride-limitazione: per tali ipotesi sono stati previsti appositi correttivi ai criteri generali di computo dei finanziamenti in vista della completa integrazione amministrativa e gestionale.

In relazione al PRT, merita almeno un cenno da ultimo (ma non per importanza) la materia della fusione di comuni, un

istituto che nonostante la previsione di consistenti incentivazioni non ha finora trovato concreta applicazione nella Regione Emilia-Romagna. Con riferimento alle fusioni la scelta della Giunta è stata improntata al pragmatismo: anziché dettare una disciplina dettagliata si è preferito puntare al sostegno di studi di fattibilità e prevedere l'organizzazione di tavoli di lavoro tra Regione e comuni interessati per analizzare i percorsi da intraprendere, i rispettivi adempimenti e le risorse da mettere a disposizione.

Su specifici progetti di fusione, infatti, nell'ultimo anno e mezzo si è cominciato a riflettere puntualmente e seriamente ed in diversi contesti, sia di pianura sia di montagna, sembrano maturi i tempi per quest'ulteriore passaggio istituzionale, tenuto conto delle sempre maggiori difficoltà finanziarie e strutturali dei piccoli comuni, dell'inadeguatezza in taluni casi anche dell'associazionismo a soddisfare alcuni bisogni della cittadinanza e dei problemi sempre più complessi che tutti i comuni ormai devono gestire.

Pertanto, l'art. 16 della l.r. 10/2008 prevede specifiche premialità per le fusioni di comuni aventi meno di 3.000 abitanti o comunque di minori dimensioni demografiche, l'allungamento della durata dei contributi ordinari annuali per le fusioni, non inferiore a 15 anni (anziché soli 10), la priorità assoluta ai comuni derivanti da fusione, nei 10 anni successivi alla loro costituzione, nell'accesso ai contributi di settore a favore degli enti locali e demanda alla Giunta:

- a) la determinazione di specifiche premialità per la fusione di comuni precedentemente aderenti alla medesima unione;
- b) l'eventuale previsione di contributi straordinari per sostenere le spese organizzative e amministrative della fusione e per contribuire alle spese di investimento per l'apertura di sportelli decentrati o per l'acquisto di mezzi e strumenti utili ad assicurare l'erogazione uniforme dei servizi in tutto il territorio del comune scaturito dalla fusione;
- c) la specificazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei diversi incentivi previsti.

Inoltre la legge 10/2008 prevede un apposito percorso, regolato nei tempi e nelle modalità, condiviso dalla Regione e dalle unioni interessate aventi determinate caratteristiche e che abbiano raggiunto un adeguato grado di integrazione, per l'avvio di apposite iniziative legislative, d'intesa con i comuni coinvolti, volte alla fusione, con priorità per le unioni costituite da un numero ridotto di comuni e con popolazione complessiva inferiore a 30.000 abitanti.

Accanto ed in deroga ai contributi disciplinati dal PRT, l'art. 21-*bis* della l.r. 10/2008 (introdotto dalla l.r. 22/2008) prevede la concessione da parte della Regione di contributi straordinari, nel solo biennio 2009-2010, alle nuove comunità montane e agli enti associativi che subentrano in base alla stessa legge 10 a comunità montane disciolte, al fine di accompagnare i processi di trasformazione e di riorganizzazione delle comunità montane (imposti dall'art. 2, comma 17, della legge 244/2007). La concessione, suddivisa in due rate (la prima è stata erogata all'inizio di marzo con del. G.R. n. 226/2009), avviene sulla base di progetti preordinati all'adeguamento alla nuova legge.

L'art. 17 della legge in esame, dal canto suo, riserva in via ordinaria alle unioni subentranti a comunità montane soppresse una quota di risorse del fondo regionale per il funzionamento delle comunità montane, determinate e ripartite per il 2009 con il predetto atto di Giunta n. 226/2009.

Infine, l'art. 21-*bis* citato sopra, tenendo conto delle diverse realtà e delle differenti esigenze, ha consentito di finanziare fino al 31 dicembre 2010, come poi ha specificato la deliberazione n. 629/2009, progetti volti al raggiungimento, da parte delle unioni esistenti (in particolare di quelle costituite da appena due comuni), dei requisiti per l'accesso ai contributi disciplinati dal PRT e di concedere contributi alle unioni in genere per sostenere progetti speciali di miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi associati e soprattutto il progressivo ampliamento del loro ambito territoriale, per il quale il nuovo PRT ha previsto contributi straordinari onnicomprensivi commisurati al numero di comuni coinvolti.

# **La riforma del trasporto pubblico locale**

---

*di Paolo Ferrecchi e Fabio Formentin\**

## **Sommario**

**1. Evoluzione normativa nazionale del trasporto pubblico locale.**  
– **2. Il trasporto pubblico locale e le agenzie per la mobilità nel quadro normativo dell’Emilia-Romagna.** – **3. Le agenzie per la mobilità nell’ambito dell’atto di indirizzo regionale 2007-2010.** – **4. Il ruolo delle agenzie locali dopo la legge regionale 10/2008.** – **5. Le agenzie nel quadro degli accordi di programma 2007-2010.** – **6. Il nuovo procedimento di approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti e le altre norme introdotte dalla l.r. 10/2008.**

## **1. Evoluzione normativa nazionale del trasporto pubblico locale**

Quando in Italia si parla di trasporto pubblico locale – che d’ora in poi chiameremo sempre con l’acronimo TPL – ci si riferisce essenzialmente al trasporto cosiddetto “su gomma” a servizio di bacini di traffico viaggiatori che normalmente non superano l’ambito provinciale o al massimo quello regionale. Per la verità, il TPL comprenderebbe altre forme di trasporto locale, quali ad esempio le metropolitane o le tranvie (in questo caso si parla ovviamente di trasporto “su ferro”), ma nel nostro Paese sono piuttosto rare e, almeno per ora, del tutto assenti nella nostra Regione, al pari del trasporto viaggiatori “per via d’acqua”, quale, ad esempio, la navigazione lagunare di Venezia, quella lacuale oppure rivierasca.

---

(\*) Paolo Ferrecchi è Direttore generale della DG Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità, Regione Emilia-Romagna; Fabio Formentin è Responsabile del Servizio Mobilità urbana e trasporto locale.

Prima del decreto 422/1997, il cosiddetto “decreto Burlando”, i principali riferimenti normativi per il settore del TPL traevano origine da leggi precedenti la seconda guerra mondiale, fra cui, per limitarsi alle principali, il t.u. n. 1447 del 1912 e il r.d. n. 2578 del 1925, sulla quale erano basate le aziende pubbliche “municipalizzate” che svolgevano servizio nelle città e in molti bacini provinciali (affiancandosi, in questo ultimo caso, a una miriade di aziende più o meno private, di dimensioni variabili dall’artigiano che operava con un solo mezzo su un’unica linea a veri colossi di scala nazionale, come la SITA, appartenente al gruppo Fiat).

Il primo passo verso la riforma del settore si ebbe con il d.P.R. 5/1972, che trasferì alle Regioni le funzioni amministrative in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale, in precedenza sempre rientranti nella normativa statale. La nascita e lo sviluppo delle Regioni determinò, nella prima parte degli anni settanta, la corsa alla trasformazione delle aziende municipali e provinciali in “consorziali”, vale a dire emanazioni di consorzi formati dalle province, dai comuni capoluogo ed eventualmente da altri comuni appartenenti a quel bacino di traffico. Questo avvenne quasi ovunque, soprattutto nelle Regioni del centro-nord, ma rivestì un carattere assolutamente importante nella nostra, dove sorsero sette consorzi per il trasporto pubblico. Sette e non nove, perché la provincia di Rimini non esisteva ancora e i servizi nelle province di Forlì e Rimini erano inizialmente accorpate in un unico consorzio “romagnolo”.

Fra le prime attività dei Consorzi vi fu, fra l’altro, l’assorbimento di quasi tutti i servizi extraurbani esercitati fino a quel momento da operatori privati; a parte alcuni imprenditori particolarmente piccoli, rimasero in gestione autonoma soltanto le autolinee sostitutive e integrative gestite da ferrovie concesse oppure in gestione commissariale governativa (gruppo SVA di Padova a Bologna e Ferrara, Ferrovie Padane a Ferrara e Rimini). Subito dopo iniziarono l’impegnativa opera di svecchiamento dei parchi mezzi, che presentavano veicoli risalenti, in qualche caso, alla fine degli anni quaranta.

Il trasferimento delle competenze amministrative in materia di TPL, nonché di delega di quelle relative alle linee ferroviarie in concessione o in gestione commissariale governativa (restavano cioè escluse le FS), fu poi completato con la legge 382/1975 e con il d.P.R. 616/1977, cui seguì la legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento del TPL e per l'istituzione del "Fondo nazionale" per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore (legge 151/1981). Per diversi anni il sistema parve funzionare, i bilanci delle aziende erano abbastanza stabili, il flusso finanziario a supporto dell'esercizio e degli investimenti per il rinnovo del parco autobus e degli impianti fissi assicurato. In Emilia-Romagna si assistette, nei quindici anni successivi all'emanazione della legge 151, a ulteriori fasi di stabilizzazione del settore: le due aziende modenesi AMCM e ATCM si fusero nella seconda e altrettanto accadde a Ferrara (dove l'ACFT assorbì l'azienda urbana ATAM), a Forlì (dove i servizi comunali delle due città capoluogo furono assorbiti dall'ATR) e a Ravenna (con l'assorbimento della piccola azienda faentina AMF da parte dell'ATM). Sempre in Romagna, tuttavia, si assistette a una "riprovincializzazione" del servizio extraurbano, in precedenza affidato al consorzio romagnolo ATR, che fu suddiviso con l'ATM e la nuova azienda riminese TRAM.

All'inizio degli anni '90, in Emilia-Romagna troviamo in tal modo nove aziende di proprietà degli enti locali: ACAP a Piacenza, TEP a Parma, ACT a Reggio, ATCM a Modena, ATC a Bologna, ACFT a Ferrara, ATM a Ravenna, ATR a Forlì-Cesena, TRAM a Rimini, cui vanno aggiunte due gestioni governative (FBP a Bologna e FP a Ferrara e Rimini) e alcuni piccoli operatori privati.

In applicazione della legge 59/1997 (legge "Bassanini"), il decreto legislativo 422/1997 conferiva alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di TPL, su cui poi nel 1999 intervenne con alcune modifiche il decreto n. 400. Il decreto Burlando introduceva molti elementi di novità, primo fra tutti, a cura delle Regioni, la definizione degli indirizzi per la pia-

nificazione del TPL e i piani di bacino, nonché la redazione di piani regionali, con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegiasse le integrazioni fra le varie modalità, favorendo quelle a minore impatto ambientale. Lo stesso decreto definiva un altro concetto che sarebbe entrato nell'uso comune del settore: quello di "servizi minimi", qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi, a carico dei bilanci regionali, tenessero conto dell'integrazione tra le reti di trasporto, del pendolarismo scolastico e lavorativo della fruibilità dei servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali e della riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Per quanto riguarda l'organizzazione del TPL, il decreto prevedeva il "contratto di servizio" in luogo della vecchia "concessione" e, per incentivare il superamento degli assetti monopolistici e introdurre regole di concorrenzialità nella gestione del TPL, per l'affidamento dei servizi richiedeva che Regioni ed enti locali garantissero il ricorso a procedure concorsuali. Entro la fine dell'anno 2000, inoltre, era prevista la trasformazione delle aziende in società di capitali, di cui l'ente locale poteva restare socio unico per un periodo non superiore a due anni. Effettivamente, anche se quasi ovunque in Italia, e sempre in Emilia-Romagna, le aziende sono state trasformate in società per azioni, tuttavia le "procedure concorsuali" (prorogate dapprima al 2003, poi fino alla fine del 2007) sono spesso rimaste al palo e quasi nessun ente locale ha ancora rinunciato al controllo della propria azienda (fanno eccezione le "privatizzazioni" operate soprattutto in alcune Regioni del nord, fra cui la principale riguarda la città di Genova).

## *2. Il trasporto pubblico locale e le agenzie per la mobilità nel quadro normativo dell'Emilia-Romagna*

Il principale riferimento normativo del TPL nella nostra Regione è costituito dalla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30, e

successive modificazioni, finalizzata ad assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità e fruibilità del territorio regionale, promuovere un sistema integrato della mobilità, incentivare la razionale organizzazione del traffico e della circolazione, favorire l'organizzazione del trasporto delle merci, promuovere e operare per la cultura della mobilità sostenibile e dell'innovazione tecnologica, perseguendo inoltre il contenimento dei consumi energetici e la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

In estrema sintesi, sulla base del decreto 422/1997 e della legge regionale 30/1998, il sistema del TPL regionale è oggi articolato su diversi livelli:

- statale, per quanto attiene alla normativa relativa alla sicurezza e alla tutela della concorrenza;
- regionale, per quanto attiene alle linee di indirizzo di carattere generale;
- provinciale, per quanto attiene alla programmazione dei servizi di bacino, e comunale, relativamente ai servizi urbani delle città capoluogo;
- di agenzia, con compiti di progettazione e controllo;
- di azienda, con il compito di gestione del servizio pubblico autofiloviario di bacino (anche tramite sub-concessionari privati), di norma affidato mediante gara ad evidenza pubblica.

Per quanto riguarda in particolare il livello dell'agenzia, l'art. 19 della legge 30/1998 disponeva infatti che province e comuni costituissero, per ciascun ambito territoriale provinciale, un'agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale di loro competenza. Le agenzie si sono pertanto costituite nei modi e nelle forme individuati dagli enti locali, tra cui il consorzio di funzioni, il consorzio impresa o la società di capitali di proprietà esclusiva degli enti stessi. Gli enti locali potevano integrare il ruolo dell'agenzia tramite il trasferimento di proprie funzioni al fine della gestione e del controllo complessivo della mobilità delle persone e delle merci.

Sulla base della legge 30/1998, quindi, almeno finché non troveranno piena attuazione le modifiche sostanziali apportate

dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 10, l'agenzia esplica le sue funzioni dando attuazione alle decisioni degli enti locali e alle previsioni dei loro strumenti di programmazione di settore, con particolare riguardo a:

- progettazione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati tra loro e con la mobilità privata;
- gestione della mobilità complessiva, progettazione e organizzazione dei servizi complementari per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all'accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo;
- gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi;
- controllo dell'attuazione dei contratti di servizio; ogni altra funzione assegnata dagli enti locali con esclusione della programmazione e della gestione di servizi autofilotranviari.

All'agenzia, inoltre, può essere affidata direttamente la gestione delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico regionale e locale; può esserle conferita anche la proprietà dei beni.

Le agenzie, in particolare, sono nove, così individuate:

- Tempi Agenzia SpA di Piacenza, che detiene la proprietà della rete, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie all'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, con le seguenti funzioni: *mobility manager*, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (reti e officine), gestione sanzioni contratto di servizio, attività connesse al rilascio permessi di circolazione nelle zone a traffico limitato e alla notifica delle contravvenzioni al codice della strada per conto del comune di Piacenza.
- SMTP SpA di Parma, che detiene i fabbricati industriali, la filovia, ecc. con le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio (aspetti qualità, sicurezza e rapporti con l'utenza), gestione patrimonio (depositi, reti).
- Consorzio ACT di Reggio, che mantiene la dotazione pa-

trimoniale, con le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (depositi, autobus, tecnologie), gestione officine, gestione servizio ferroviario secondario (questa ultima attività cesserà non appena la rete ferroviaria reggiana sarà trasferita a FER).

– AMO SpA di Modena, che detiene i depositi, la linea filoviaria, le infrastrutture di fermate extraurbane e il sistema AVM, con le seguenti funzioni: gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione patrimonio (depositi, reti, impianti e tecnologie), ruolo di pianificazione e progettazione.

– SRM SpA di Bologna, a cui compete la gestione e lo sviluppo del patrimonio mobiliare, immobiliare e infrastrutturale di proprietà, nonché l'esercizio delle funzioni di agenzia locale per la mobilità, con le seguenti funzioni: gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione patrimonio (reti e depositi).

– AMI di Ferrara (ente pubblico economico), proprietaria degli impianti e delle dotazioni patrimoniali funzionali al TPL e che esplica le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio gestione ricavi tariffari, gestione patrimonio (depositi, tecnologie).

– Agenzia per la Mobilità di Ravenna, che opera attraverso una convenzione tra la provincia di Ravenna e i 18 comuni della provincia, per l'esercizio coordinato delle seguenti funzioni: regolazione delle tariffe, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione dei beni conferiti, progettazione, organizzazione dei servizi di trasporto integrati.

– Il preesistente Consorzio ATR di Forlì, che detiene la dotazione patrimoniale e svolge le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione dei ricavi, gestione patrimonio (depositi, autobus, tecnologie), gestione officine, *call center*,

gestione sosta, gestione segnaletica, piani del traffico, *mobility manager* per provincia di Forlì-Cesena, servizi alle scuole, gestione informatizzata biciclette a nolo.

– L’Agenzia per la Mobilità di Rimini, che ha la dotazione patrimoniale di immobili, reti e impianti e la titolarità dei ricavi dei servizi e svolge le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, stipula e gestione contratto di servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (depositi, reti, tecnologie), gestione sosta, predisposizione piani della mobilità e del traffico, gestione sanzioni contratto di servizio, gestione tributi *ex lege* 507/1993.

Le nove agenzie dell’Emilia-Romagna (considerando come tale anche quella di Ravenna, che ne svolge le funzioni, pur senza possederne le caratteristiche), nell’anno 2006 disponevano complessivamente di 267 dipendenti, fra cui tredici dirigenti e ventuno quadri, ma il personale addetto specificatamente al TPL era di soli 190 agenti, non tutti, peraltro, con il contratto nazionale degli autoferrotranvieri, ma con altri contratti, *in primis* quello del commercio. Ovviamente il dato non è uniforme, in quanto si andava dai tre agenti di Ravenna (fra cui un dirigente), ai 113 di Forlì-Cesena. In quest’ultimo caso, tuttavia, il personale si occupa anche della manutenzione dei mezzi, della sosta e della tariffazione, funzioni che nel caso di Ravenna sono invece attribuite ai gestori. Altre agenzie disponevano peraltro di organici di tutto rispetto: Reggio Emilia 58 agenti (ma gestiva anche la rete delle ferrovie reggiane), Rimini 42 e Piacenza 21; al contrario di quanto si potrebbe immaginare, l’agenzia bolognese contava su soli sei dipendenti, fra cui un dirigente.

Un dato particolare riguarda i consigli di amministrazione e i collegi sindacali o di revisione. Sempre nel 2006, i primi contavano 51 membri, per un costo complessivo di oltre 900 mila euro (anche se vi erano forti distinzioni, tra i nove membri di Ferrara e nemmeno uno di Ravenna); i secondi contavano 22 membri, per un costo di quasi 300 mila euro. La spesa di funzionamento globale degli organi “politici” raggiungeva quindi 1,2 milioni di euro, oltre lo 0,5% delle assegnazioni regionali a titolo di contributo, che nello stesso anno erano di circa 197

milioni di euro: una percentuale piccola, ma non irrilevante, dato l'ingente ammontare del contributo stesso. Il costo totale del personale delle nove agenzie era di oltre dieci milioni di euro, che calavano a quasi otto milioni considerando solo gli addetti al TPL (gli addetti a settori diversi dovrebbero trovare copertura a carico di altre attività), vale a dire quasi il 4% del contributo. Per inciso, dato il contributo chilometrico regionale medio di 1,84 €/km, con tale spesa si potrebbero finanziare oltre 4 milioni di vetture km<sup>(1)</sup>.

### *3. Le agenzie per la mobilità nell'ambito dell'atto di indirizzo regionale 2007-2010*

La politica regionale per il TPL, così come organizzata dalla legge 30/1998, opera mantenendo un orizzonte temporale di programmazione dei servizi e delle risorse di norma triennale, e ciò per quanto riguarda sia i contributi per l'esercizio, sia la partecipazione agli investimenti per la mobilità sostenibile, nel solco delineato dagli accordi per la qualità dell'aria, che stanno succedendosi annualmente dal 2002. Mantenendo in questa sede l'attenzione sui contributi per l'esercizio, si può affermare che l'avvio delle politiche per l'ultimo triennio è intervenuto con il cosiddetto "Atto di indirizzo triennale 2007/2009 in materia di programmazione e amministrazione del TPL" (che d'ora in poi chiameremo "atto di indirizzo").

L'atto di indirizzo è stato approvato dall'Assemblea legislativa il 3 aprile 2007, tuttavia, nel frattempo, nella politica nazionale del settore sono intervenute diverse importanti novità. Si è considerato l'obiettivo di garantire un costante e qualitativamente adeguato livello di servizio, perseguire la chiara distinzione dei ruoli tra i soggetti titolari delle funzioni

---

(1) Tale unità di misura rappresenta le percorrenze complessive degli autobus in un dato territorio nel periodo preso a riferimento (in questo caso un anno).

regolatorie ed i soggetti gestori, garantire la distinzione di ruoli fra proprietà delle reti e degli immobili e gestione dei servizi, semplificare i processi decisionali e razionalizzare i soggetti coinvolti, realizzando una riduzione dei costi complessivi del sistema regionale, favorire lo sviluppo di un solido e qualificato sistema di imprese operanti nel settore: ci si riferisce qui al verbale di accordo fra governo e Regioni del 14 dicembre 2006, finalizzato, fra l'altro, a insediare un tavolo di lavoro in grado di definire le linee strategiche di sviluppo del TPL e le direttive generali di regolazione anche relativamente agli assetti industriali, con particolare riguardo alla definizione dei cardini fondamentali per la regolazione di un compiuto processo di liberalizzazione del settore fondato sulla concorrenza per il mercato.

Pur nella incompletezza rispetto alle aspettative, la legge 244/2007 (finanziaria 2008) ha definito una cornice giuridica in grado di assicurare strutturalità ai trasferimenti a favore del settore, garantendo per il periodo 2008-2010 i flussi finanziari mediante un meccanismo basato sulla fiscalità ovvero utilizzando una compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione e senza alcun inasprimento della pressione fiscale. Quindi si è valutato opportuno estendere al 2010 la portata dell'atto di indirizzo, in parte perché coincidesse con la durata della legislatura regionale, ma soprattutto in considerazione di quanto di nuovo nel settore è stato portato dalla legge finanziaria in merito alla prima stabilizzazione dei finanziamenti: in tal modo, il 22 aprile 2008 l'Assemblea legislativa ha approvato l'*Addendum* che ha esteso l'atto di indirizzo all'anno 2010.

In un punto specifico l'atto di indirizzo prende in esame le agenzie, in termini che solo apparentemente appaiono in contrasto con la legge di riordino. Infatti, nel rilevare come, malgrado l'altalenare delle indicazioni nazionali degli ultimi anni, si sia consolidato il riassetto delle competenze tra i diversi attori istituzionali ed imprenditoriali, l'atto di indirizzo osserva come la maggior parte delle agenzie abbia cominciato a svolgere anche altre funzioni di grande valore. Oltre alla pro-

grammazione operativa dei servizi in coerenza con gli indirizzi degli enti locali, sono state prodotte non solo attività di raccordo, suggerimento e impostazione, ma anche attuati compiti di progettazione e istituzione di nuovi servizi, non solo nei settori più tradizionali. L'atto di indirizzo affronta, peraltro, il tema della necessità di superare situazioni di evidente disomogeneità, da valutare tenendo conto sia dell'autonomia degli enti locali, sia delle diverse condizioni in cui i territori operano.

Nel paragrafo "Rafforzare il ruolo delle agenzie locali", si analizza il livello di funzionamento raggiunto dalle agenzie nel tempo relativamente breve della loro esistenza. Oltre alle disomogeneità già evidenziate, emerge, pur con diversità di situazioni, un tendenziale allineamento su alcune delle principali funzioni affidate: insieme alla gestione di parti più o meno ampie del patrimonio e alla gestione delle gare, compaiono le funzioni di stipula e di gestione dei contratti di servizio, di programmazione operativa dei servizi e di controllo degli stessi. Per quanto riguarda in particolare la funzione di controllo e monitoraggio, è evidente come la piena conoscenza delle situazioni, attraverso la trasparenza dell'accesso alle informazioni per tutti i soggetti a diverso titolo responsabili e interessati, è elemento fondamentale per il governo di un sistema, come quello della mobilità, che risulta tra i più complessi.

L'atto di indirizzo richiede pertanto di potenziare queste funzioni, specie laddove esse siano esercitate in modo eventualmente meno forte, e di considerare quindi scopo condiviso dalle istituzioni regionali e locali il dare massima autorevolezza in ogni bacino alla corrispondente agenzia, quale strumento di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità. Costituisce obiettivo primario la capacità di raggiungere accuratezza ed efficacia nei controlli sulla quantità e qualità dei servizi, di sapersi misurare con le sfide dell'integrazione tra servizi su gomma e su ferro, nonché tra servizi tradizionali e innovativi, di contribuire alla riorganizzazione della mobilità, non solo collettiva, nei propri bacini.

Per ottenere tali risultati, l'atto di indirizzo colloca presso le agenzie le competenze, le professionalità, le risorse e le deleghe di funzioni necessarie, al fine di specializzarne il ruolo e perfezionare la distinzione fra le funzioni di amministrazione e quelle di gestione del trasporto pubblico, cioè evitando di evolvere verso funzioni di tipo aziendale-gestionale di TPL. Si tratta di un obiettivo da perseguire con maggiore determinazione e chiarezza per rendere più omogenea, pur nella salvaguardia delle autonomie e diversità dei territori, la situazione dei vari bacini. Le agenzie inoltre, proprio per le funzioni di raccordo tra le scelte di programmazione degli enti locali e la gestione concreta del servizio, devono essere il riferimento funzionale delle forme organizzate degli utenti, al fine di socializzare il controllo dei servizi e per migliorarne la qualità tramite la partecipazione attiva dei cittadini. Inoltre, alle agenzie, proprio per questa loro specificità di rapporto con l'utenza, potranno essere attribuite dagli enti locali e dalle aziende funzioni di marketing e di informazione ai cittadini sui servizi di TPL e per la mobilità sostenibile.

All'atto di indirizzo sono seguite l'"Intesa tra la Regione Emilia-Romagna e gli enti locali sui servizi minimi 2007-2010" e la "Definizione dei livelli tariffari di riferimento per l'avvio del sistema di tariffazione integrata della mobilità regionale Stimer per il periodo 2008-2010", approvate rispettivamente con deliberazioni della Giunta regionale n. 634 e 637 del 5 maggio 2008. Tali atti vengono qui citati perché è sulle agenzie che faranno in seguito perno i finanziamenti regionali, determinati con l'Intesa e in via di attribuzione quali contributi sui servizi minimi attraverso i nove accordi di programma 2007-2010 di prossima stipula. Per quanto riguarda il secondo atto, per la verità, riguarderà solo le cinque agenzie che detengono la gestione della tariffazione, vigendo un cosiddetto sistema *gross cost*<sup>(2)</sup> (Piacenza, Reggio, Ferrara, Forlì-Cesena e Rimini).

---

(2) Tale sistema consiste nell'attribuzione di tutti gli introiti tariffari a un soggetto diverso da quello gestore del servizio, che riceve soltanto un corrispettivo contrattuale

#### 4. *Il ruolo delle agenzie locali dopo la legge regionale 10/2008*

La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 ha tradotto in atto normativo gli indirizzi in materia di riordino territoriale e di autoriforma dell'Amministrazione regionale e locale indicati dalla Giunta con la deliberazione n. 1641 del 5 novembre 2007 e condivisi con il sistema delle autonomie locali attraverso la sottoscrizione del "Patto interistituzionale per l'autoriforma dell'Amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale", avvenuta il 10 dicembre 2007. L'obiettivo era quello di adottare misure di riforma organizzativa e funzionale, al fine di elevare il livello di qualità delle prestazioni e di ridurre complessivamente gli oneri organizzativi, procedurali e finanziari, nel contesto dei processi di riforma volti alla semplificazione ed al rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche e con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con province, comuni e comunità montane. La realizzazione di questi obiettivi è stata perseguita attraverso l'adozione di misure immediatamente operative, nell'ambito di principi generali che guideranno anche successivi interventi legislativi volti a completare, in particolare, il riassetto organizzativo e la redistribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo territoriale, in modo da superare la frammentarietà, attuando comuni obiettivi di coesione territoriale.

Il Titolo III della legge tratta le misure di riorganizzazione in materia di servizi pubblici locali. La riforma prefigurata, infatti, persegue la finalità complessiva di un'ampia rivisitazione del sistema al fine di renderlo adeguato alle sfide dei prossimi anni, tenendo conto delle forti evoluzioni in corso. In particolare, riguardo al TPL la riforma persegue una razionalizzazione del sistema volto a semplificare le forme organizzative sia attraverso uno snellimento organizzativo delle attuali agenzie, sia

---

pattuito, senza perciò essere sottoposto a rischio di impresa o poter conseguire un utile; il caso contrario, più diffuso, è detto *net cost*.

ponendo le condizioni per un migliore sviluppo delle aziende di gestione. La nuova legge opera una scelta più netta rispetto alla l.r. 30/1998, che lasciava molte possibili opzioni circa le modalità organizzative delle agenzie per la mobilità. Si è già fatto notare come all'atto della loro istituzione le agenzie abbiano optato per la società di capitali oppure per altre forme di gestione fortemente strutturate, mentre solo Ravenna abbia scelto la forma più leggera della convenzione, e a questa disomogeneità nella forma giuridica si è aggiunta una notevole diversificazione a livello patrimoniale, che ha richiesto di essere ricondotta ad un modello chiaro ed univoco.

Con il nuovo intervento normativo la Regione ha inteso privilegiare forme organizzative basate sulla convenzione fra enti locali ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 267/2000. Tale scelta deriva dalla necessità di ricercare ogni contenimento possibile degli oneri, soprattutto per il personale, che dovrà essere ricondotto numericamente e qualitativamente nei limiti delle effettive funzioni assolte.

L'art. 25 della nuova legge prevede che, in relazione alle agenzie, la Regione promuova appunto l'adozione di forme organizzative che operino peraltro attraverso società di capitali a responsabilità limitata, il cui statuto preveda espressamente un amministratore unico. Tale trasformazione dovrà intervenire entro il primo semestre del 2010, quindi sostanzialmente entro i limiti temporali dell'attuale legislatura regionale. Inoltre è previsto, entro la medesima data, lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni proprie attribuite dalla legge regionale alle agenzie stesse, con particolare riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale, della sosta, dei parcheggi, dell'accesso ai centri urbani. Vi sono due anni anche per il superamento, da parte delle agenzie, delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione locali per la mobilità, parte delle quali, si ricorda, sono controllate direttamente dalle agenzie medesime, in un involuppo di rapporto fra controllori e controllati che produce ombre anche sull'opportunità delle gare a suo tempo espletate.

Data l'importanza, per il territorio regionale, dell'avvio del sistema di tariffazione integrata, il cui primo rilevante passo interviene proprio con il mese di settembre dell'anno corrente, la legge non ha dimenticato il richiamo all'applicazione a regime dell'intero sistema entro il 2010 (concedendo pertanto un semestre in più rispetto alle altre scadenze temporali). A questo si dovrà affiancare il superamento delle funzioni di gestione della tariffazione da parte delle agenzie che prevedono la metodologia del *gross cost*. L'importanza dell'applicazione di modalità contrattuali che valorizzino invece la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari, è ben evidenziata dall'ulteriore obbligo, per le agenzie, che le gare per l'affidamento del servizio di TPL bandite dopo l'entrata in vigore della legge debbano prevedere la metodologia del *net cost*, e a ciò non è ammessa alcuna proroga.

Tuttavia, la realizzazione del processo di riassetto organizzativo del sistema delle agenzie dovrà avvenire attraverso alcuni passaggi attuativi. La Giunta regionale, infatti, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, dovrà promuovere un'intesa quadro con le province ed i comuni soci delle agenzie locali, nell'ambito della quale saranno evidenziati in particolare i criteri di massima efficacia ed economicità gestionale a cui il processo di riorganizzazione dovrà essere finalizzato. Nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, peraltro, la Regione, con la legge 10/2008, procederà alla delimitazione degli ambiti ottimali in materia di TPL, assumendo i territori provinciali quali "ambiti territoriali minimi" di riferimento per la programmazione, la progettazione, l'organizzazione e la promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati fra loro e con la mobilità privata.

La nuova legge va oltre la fase dell'enunciazione. Infatti la Regione ha ora la facoltà di promuovere espressamente l'accorpamento di tali ambiti territoriali ottimali, in ciò accompagnando un parallelo cammino di aggregazione dei soggetti gestori del TPL. Si è già accennato al verbale di accordo fra

governo e Regioni del 14 dicembre 2006, che si poneva anche l'obiettivo di definire le linee strategiche di sviluppo del TPL e le direttive generali di regolazione anche relativamente agli assetti industriali, con particolare riguardo alla definizione dei cardini fondamentali per la regolazione di un compiuto processo di liberalizzazione del settore fondato sulla concorrenza per il mercato. Il documento del 1° agosto 2007, concernente il tavolo di lavoro individuato nell'accordo del 2006, in un ambito articolato auspicava il superamento della rilevante parcellizzazione delle imprese del settore per favorire la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti *competitors* nazionali. D'altronde, lo stesso atto di indirizzo del 3 aprile 2007 rilevava come il raffronto con la situazione europea del settore faccia emergere la necessità di un processo di sviluppo industriale, attraverso lo sviluppo di forme aggregative tra le imprese pubbliche e private, da affrontarsi senza pregiudiziali ideologiche, ma basandosi su previsioni accurate e attendibili sui risultati economici e di servizio che si possono ottenere, non escludendo la possibilità di allineare i periodi di affidamento diversi scaturiti dalle gare.

Un altro tema evidenziato dalla legge 10/2008 è quello della proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio (veicoli, depositi, reti filoviarie, ecc.), su cui sono chiamati a decidere, in conformità con gli obiettivi della legge, i comuni e le province che oggi ne detengono i diritti, oppure ne hanno trasferito il possesso alle agenzie o alle loro aziende. È abbastanza evidente, peraltro, che tale impostazione, scaturita dal dibattito avvenuto in commissione consiliare, non deve nascondere l'intenzione del legislatore, che intende valorizzare, come si è detto, la responsabilità imprenditoriale del gestore, e ciò non può non passare attraverso la diretta proprietà di almeno una parte dei beni, *in primis* gli autobus e i filobus acquistati con contributo regionale.

Tutto ciò non implica la volontà della Regione di recedere dalla politica avviata con la legge 30/1998 e perseguita nel decennio successivo, quanto piuttosto la ricerca di forme

organizzative nuove che superino le distorsioni accumulate nel corso degli anni e comprimano costi di funzionamento che possono essere giudicati abbastanza pleorici. Le agenzie, d'ora in poi, alla luce della nuova legge 10/2008, potranno concentrare l'attività proprio in quei settori previsti dall'art. 19 della legge 30/1998. Dovranno cioè dare attuazione alle decisioni degli enti locali e alle previsioni dei loro strumenti di programmazione di settore, con particolare riguardo ai compiti di progettazione, organizzazione e promozione del TPL, nonché alla progettazione e organizzazione dei servizi complementari per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all'accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo. Riguardo specificatamente al TPL, le agenzie continueranno la gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi e il controllo dell'attuazione dei contratti di servizio.

##### *5. Le agenzie nel quadro degli accordi di programma 2007-2010*

Sulla base dell'Intesa e dell'avvio del nuovo sistema di tariffazione integrata della mobilità in Emilia-Romagna (c.d. Stimer), intervenuti entrambi il 5 maggio 2008 e della successiva legge 10/2008, la Regione ha potuto dar corso anche all'attività politica e istruttoria che dovrà portare, entro il secondo semestre dell'anno, alla stipula degli accordi di programma per il periodo 2007-2010. Tali accordi, oltre a numerose parti riguardanti gli investimenti, che esulano dal tema trattato in questa nota, si occupano specificatamente delle agenzie.

Gli accordi prevedono che le attività di base svolte dalle agenzie locali, quali la programmazione operativa, progettazione e monitoraggio dei servizi, la gestione dei contratti di servizio e delle procedure concorsuali, possano trovare adeguata copertura dei relativi costi all'interno dei fondi trasferiti dalla Regione, ma non oltre i limiti percentuali medi consuntivati

nel triennio 2004-2006. I compiti aggiuntivi affidati all'agenzia dovranno essere in grado di generare un autofinanziamento almeno sufficiente per coprire i maggiori costi che ne derivano, oppure dovranno vedere l'intervento degli enti locali, con propri fondi, a copertura degli eventuali maggiori costi. In ogni caso, coerentemente con gli obiettivi della legge regionale 10/2008, entro l'ambito temporale di validità degli accordi, la copertura regionale dei costi sostenuti dall'agenzia non potrà superare la percentuale dell'1% di quanto previsto per l'anno 2010 (vale a dire circa due milioni di euro).

Va anche ricordato che la legge regionale 26/2007 ha previsto che le agenzie possano gestire il registro regionale delle imprese esercenti attività di trasporto passeggeri non di linea mediante noleggio di autobus con conducente in ottemperanza alla legge 218/2003, che disciplina l'attività di trasporto viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, nel rispetto delle norme che regolano la concorrenza del mercato. Alle agenzie può essere affidato anche il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di tale attività, ove tali funzioni siano specificatamente assegnate dalle province, cui spetta la delega in materia. L'accordo di programma sta pertanto procedendo a formalizzare tale indicazione, prevedendo che il rilascio possa avvenire a titolo oneroso, nella misura del rimborso degli oneri amministrativi connessi con l'esercizio dell'attività.

Con delibera del 15 dicembre 2008, inoltre, è stata approvata l'Intesa-Quadro tra Regione ed enti locali, prevista dall'art. 26 della legge 10, al fine di realizzare il processo di riassetto organizzativo del sistema delle agenzie. Con tale atto, pur confermando i territori provinciali quali ambiti territoriali minimi per la programmazione, la progettazione, l'organizzazione e la promozione dei servizi di bacino integrati tra loro e con la mobilità privata, vengono promossi accorpamenti di ambiti minimi ottimali. Si confermano inoltre lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni attribuite dalla legge alle agenzie e il superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione.

6. *Il nuovo procedimento di approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti e le altre norme introdotte dalla l.r. 10/2008*

La legge regionale 10/2008, riguardo al settore del trasporto, non si è limitata al TPL e in particolare a rideterminare il ruolo delle agenzie. L'art. 27, infatti, si occupa della predisposizione e dell'approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti (che d'ora in poi chiameremo PRIT). Esso, infatti, viene svincolato dalle norme previste dall'art. 25 della legge regionale 20/2000, di disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio. Inoltre, la legge 10 inserisce nella legge 30/1998 un nuovo corposo art. 5-bis, destinato a definire il procedimento di approvazione del PRIT, che riveste una cruciale importanza, data la fase di rivisitazione del piano stesso, soprattutto alla luce dello stato di avanzata elaborazione del PTR (Piano territoriale regionale).

La nuova procedura, semplificata rispetto a quella finora in vigore, passa innanzi tutto attraverso un documento preliminare del piano elaborato dalla Giunta regionale. Tale atto viene poi comunicato all'Assemblea legislativa che si esprime attraverso l'approvazione di un ordine del giorno. Successivamente il presidente della Regione convoca una conferenza di pianificazione ai sensi della legge regionale 20/2000 per l'esame congiunto del documento preliminare, chiamando a parteciparvi le province, i comuni presenti nella Conferenza Regione-Autonomie locali e le Regioni contermini. Sono inoltre chiamati a partecipare alla conferenza i soggetti gestori delle infrastrutture per la mobilità di rilievo almeno regionale.

A seguito delle conclusioni della fase della conferenza di pianificazione, l'Assemblea legislativa adotta il piano, previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali. Il piano adottato è depositato presso le sedi dell'Assemblea legislativa e delle province per sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione.

Entro la scadenza del termine di deposito, gli enti e organismi pubblici e le associazioni ambientali, economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi presenti nei territori interessati possono formulare osservazioni e proposte. L'Assemblea legislativa decide in merito alle osservazioni e approva il piano, e nel Bollettino ufficiale verrà pubblicato l'avviso dell'avvenuta approvazione. Le modifiche normative, oltre a semplificare l'*iter*, riportano a livello regionale le decisioni sull'assetto complessivo passando comunque attraverso un approfondito confronto con i territori, i gestori di informazione e gli operatori. I piani di bacino consentiranno di pianificare e rafforzare l'integrazione modale ferro-gomma.

Con la modifica intervenuta alla legge 30/1998, per effetto della legge 8/2003, all'art. 6, riguardante la programmazione di bacino, dall'elenco degli strumenti delle programmazioni provinciali, sia generali sia settoriali, riguardanti i trasporti, erano scomparsi i riferimenti ai piani di bacino, mentre erano mantenuti i piani del traffico della viabilità extraurbana e i piani urbani della mobilità di area vasta, lasciando pertanto i piani di bacino privi di una precisa collocazione giuridico-procedurale. Ebbene, la nuova legge 10/2008 rimedia all'errore (se di un errore si trattò) con il comma 3 dell'art. 27, che espressamente reintroduce a pieno titolo i piani di bacino fra gli strumenti programmatori provinciali.

# **La riforma dei servizi pubblici ambientali**

---

di Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli e Giuseppe Bortone\*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. La riforma introdotta dalla legge regionale 10/2008.** – **3. Il metodo normalizzato tariffario regionale.** – **4. I punti cruciali della normativa regionale.**

## **1. Introduzione**

Nell'ampio percorso di ammodernamento ed innovazione del sistema locale che ha portato all'emanazione della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 recante "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni", si inserisce a pieno titolo la riforma concernente i servizi pubblici locali ed in particolare, per quanto qui interessa, quella relativa al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, disciplinati dal Titolo III della legge.

Con riferimento ai servizi pubblici sopra richiamati occorre evidenziare che la riforma si pone nel solco della continuità con quanto previsto nelle disposizioni di settore precedenti contenute, in particolare, nella l.r. 25/1999 <sup>(1)</sup>.

---

(\*) Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli e Giuseppe Bortone sono rispettivamente Responsabile del Servizio affari generali, giuridici e programmazione, Funzionario, responsabile dell'Osservatorio sui servizi idrici e la gestione dei rifiuti e Direttore generale della DG Ambiente e difesa del suolo e della costa, Regione Emilia-Romagna.

(1) Recante "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Difatti la l.r. 25/1999, con una visione unica nel contesto delle Regioni, aveva già previsto un'organizzazione dei servizi ambientali in capo ad un unico soggetto, l'agenzia di ambito, che attraverso una più ampia strategia consentiva anche di raggiungere economie di scala nello svolgimento delle proprie attività.

La l.r. 25/1999 ha costituito senza dubbio un importante passo nella direzione della modernità, essendo ispirata ai seguenti obiettivi:

- industrializzazione dei servizi pubblici, in linea con gli indirizzi europei;
- netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale;
- copertura integrale dei costi attraverso la riscossione della tariffa;
- riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di autorità di carattere pubblico (ATO), che hanno la finalità di superare attraverso forme di cooperazione degli enti locali la frammentazione della gestione del servizio idrico, con l'obiettivo di valorizzare le economie di scala raggiungibili in un'area vasta ed assicurare gli investimenti per l'ammodernamento degli impianti;
- natura di bene pubblico dell'acqua come principio inderogabile (un punto essenziale delle politiche della Regione Emilia-Romagna);
- relazione con la tutela ambientale.

Nell'intenzione di fare una valutazione sull'operato della legge regionale non si può che concludere come essa abbia dato prova positiva, favorendo l'aggregazione dei numerosi gestori presenti nel 1999 sul territorio regionale e consentendo di addivenire ad un numero ridotto di soggetti in possesso di capacità di gestione industriale dei servizi secondo criteri di maggiore efficienza (per l'acqua si è passati da 80 gestori agli attuali 11). Nel contempo la riorganizzazione del sistema ad una scala più vasta di livello provinciale ha consentito di mettere in campo una mole di investimenti ingente, che attraverso

la tariffa e non la fiscalità generale consentirà, in particolare per il servizio idrico integrato, di rispettare le normative comunitarie e i più elevati parametri ambientali di erogazione del servizio, mobilizzando, nel triennio 2005-2007, circa 400 milioni di euro di investimento, consentendo il mantenimento di una significativa autonomia impiantistica di altissimo livello tecnologico.

La situazione impiantistica nella gestione dei rifiuti è sicuramente tra quelle con minor criticità in Italia; nel corso degli ultimi anni, con la riorganizzazione del sistema impiantistico, si è determinata una progressiva diminuzione di utilizzo della discarica come principale forma di smaltimento e un progressivo aumento di nuovi impianti per la produzione di compost e per il recupero di energia dai rifiuti.

Una moderna strategia di governo dei servizi pubblici tuttavia non avrebbe potuto non tenere conto di alcuni fenomeni significativi in atto, quali il quadro istituzionale e la pressione delle collettività locali, che richiedono servizi di qualità a costi ragionevoli e “governabili” dalle istituzioni rappresentative.

Vanno inoltre considerati altri aspetti che influenzano significativamente il settore e che possono essere richiamati in sintesi attraverso i seguenti punti:

- la tendenza all’apertura dei servizi alla concorrenza anche sulla spinta del dibattito comunitario sul tema;
- la rapida evoluzione del quadro internazionale: le *multiutilities* europee diversificano l’offerta e si espandono cominciando ad affacciarsi sui mercati esteri;
- la pressione del sistema economico e produttivo che si esprime nell’esigenza di migliorare l’efficienza e ridurre i costi per salvaguardare la competitività dell’economia locale e nazionale;
- la sostenibilità ambientale che richiede una sempre crescente integrazione dell’ambiente in particolare nelle politiche energetiche delle imprese e delle istituzioni.

Occorre infine tener conto della crisi delle finanze pubbliche: il settore può contare sempre meno sulla fiscalità generale

e quindi vi è una necessità crescente di risorse per finanziare gli investimenti in infrastrutture.

## 2. *La riforma introdotta dalla legge regionale 10/2008*

L'obiettivo che ha ispirato la legge 25/1999 è confermato anche oggi, con la recente sostanziale modifica dell'impianto regolatorio introdotto dalla l.r. 10/2008, che mira da un lato ad attenuare le distorsioni dovute all'eccessiva molteplicità di ruoli in conflitto tra loro che in particolare le amministrazioni comunali hanno in questa materia, ponendo una parte delle attività regolatorie in capo ad un soggetto terzo, e dall'altro introduce elementi di efficienza, riducendo i costi complessivi degli apparati pubblici destinati all'attività di regolazione.

L'obiettivo è dunque creare una buona regolazione che permetta di impostare un sistema nel quale si faccia qualità ed innovazione anche e soprattutto in maniera endogena: dentro le case e dentro le aziende, perseguendo anche quella che gli esperti di marketing chiamano *customer satisfaction*, per una maggiore soddisfazione dei clienti agendo con una maggiore efficienza, operatività e tempestività.

Si tratta di garantire regole, che devono essere aggiornate in modo continuo, che consentano alle imprese di beneficiare per un certo periodo dei vantaggi economici conseguenti all'innovazione tecnologica e produttiva prima di trasferire in modo definitivo i benefici economici conseguiti ai cittadini, ma che raggiungano al tempo stesso l'obiettivo di ridurre il rischio di abusi, distorsioni e sprechi.

Si deve puntare quindi, innanzitutto, su una regolazione attenta e soprattutto "terza" che, incentivando la qualità, l'efficienza e il risparmio, ed assicurando la proprietà pubblica delle infrastrutture per il servizio, garantisca spazio ad un ruolo imprenditoriale autonomo nello sviluppo dei servizi.

Una tale regolazione, accompagnata da comportamenti individuali attenti all'uso consapevole delle risorse, costitui-

sce certamente uno degli strumenti più solidi ed efficaci per realizzare un sistema di servizi di alto livello procedendo con saldezza sulla via della sostenibilità.

Con la legge regionale 10/2008 si sono quindi introdotti quegli elementi innovativi tesi a:

- snellire le modalità di governo e regolazione di detti servizi;
- sviluppare in modo corretto e sostenibile, in particolare mediante strumenti tariffari adeguati, il principio della copertura dei costi corretto con meccanismi di tutela degli utenti e di incentivo per le gestioni;
- determinare la separazione della proprietà dal controllo mediante l’allontanamento del regolatore dal soggetto proprietario;
- stabilire principi di fondo tariffari e regolamentari “universali”, da declinare sulla base delle specificità territoriali;
- favorire la progressiva apertura al mercato evitando la formazione e l’abuso di posizioni dominanti;
- promuovere l’efficienza delle aziende, in un clima competitivo, attraverso anche l’aumento delle dimensioni medie per realizzare maggiori economie di scala.

### *3. Il metodo normalizzato tariffario regionale*

La Regione Emilia-Romagna ha inoltre avuto la capacità in questi anni di produrre indirizzi e direttive, nonché provvedimenti che hanno inciso sull’attività di regolazione vera e propria, come il d.P.G.R. 49/2006 che ha introdotto una nuova e più moderna metodologia tariffaria sul servizio idrico integrato che tiene conto anche dei temi legati allo sviluppo della qualità del servizio reso ai cittadini e del miglioramento della *performance* ambientale del gestore, nonché della tariffazione sociale (introdotta di recente con la d.G.R. n. 560 del 18 aprile 2008).

L’affiancamento del metodo tariffario regionale, che prevede

l'introduzione di fattori incentivanti/disincentivanti il risparmio sia sul lato della domanda (fasce di consumo) che su quello dell'offerta (premio/penalizzazione al gestore) ha completato efficacemente il set di strumenti a disposizione dei regolatori e dei gestori per supportare efficaci programmi di risparmio e conservazione delle risorse naturali, contribuendo in maniera significativa anche al risparmio di energia e al perseguimento degli obiettivi di Kyoto.

Si tratta solo dei primi passi, la strada da percorrere è ancora nel suo tratto iniziale, ma è necessario continuare con questo impianto: con politiche che perseguano la ricerca di una armonia regolativa capace di gestire questo equilibrio tra efficienza economica, tutela ambientale e equilibrio sociale anche e soprattutto in modo omogeneo su tutto il territorio regionale.

#### 4. *I punti cruciali della normativa regionale*

Punti cruciali della nuova normativa sono la razionalizzazione e il superamento delle agenzie di ambito ottimale previste dalla legge regionale 25/1999, con il passaggio ad un modello organizzativo più leggero in un quadro di rafforzamento del ruolo regolatorio regionale.

La scelta è ricaduta sulla individuazione delle convenzioni *ex art. 30* del d.lgs. 267/2000 con personalità giuridica, come unica forma obbligatoria di cooperazione tra gli enti locali di scala minima provinciale per acqua e rifiuti.

Tale convenzione non ha organi e prevede le forme di consultazione fra gli enti locali che la partecipano nonché le modalità di assunzione delle decisioni loro spettanti. Non può inoltre avere personale proprio, come si evince dal dato letterale del comma 4 dell'art. 30 laddove, nell'individuare il limite di costo del personale da dedicare ai compiti individuati dalla legge, espressamente si prevede che il personale sia "dipendente dagli enti locali partecipanti alla forma di cooperazione".

Nella volontà del legislatore regionale, il personale è allocato

presso uno degli enti delegati dalla medesima Convenzione che ha personalità giuridica e un bilancio semplificato (allegato al bilancio dell'ente delegato).

Viene creata una struttura organizzativa regionale all'interno della direzione generale competente in materia, in forte raccordo tecnico e politico con EELL.

Si punta cioè alla creazione di un sistema che valorizzi nel contempo l'esercizio unitario a livello regionale di alcune funzioni di regolazione e un profondo sistema di condivisione delle scelte con gli enti locali. Per questo la legge regionale prefigura la creazione di uno strumento come il Comitato di indirizzo di cui all'art. 28, composto dall'assessore regionale competente per materia e da quattro componenti nominati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali (CRAL).

A livello di sistema regionale sono quindi svolte le funzioni in materia di programmazione, fissazione degli standard di qualità, garanzia delle tutela dell'utenza, rapporto con gli enti gestori.

In questo quadro, la Regione provvede ad alcune importanti competenze quali l'assunzione delle determinazioni in ordine alla tariffa di riferimento da articolarsi per bacini tariffari; alla rilevazione e controllo, anche attraverso la definizione di sistemi di contabilità analitica, dei costi dei gestori e delle relative dinamiche; alla misurazione e monitoraggio del livello di qualità del servizio; alla definizione dei regolamenti di servizio.

Alla Regione è inoltre attribuita una competenza di tipo sanzionatorio, relativa in particolare alla irrogazione di multe in caso di inadempienze dei gestori relative all'applicazione delle tariffe, alla fornitura delle informazioni, alle inadeguatezze organizzative, ecc. (comma 5).

La Regione svolge dette funzioni attraverso la già citata struttura tecnica dedicata (art. 28, comma 7) il cui costo di funzionamento trova copertura nell'ambito del prelievo di una quota di "volume" tariffario (come accade ora per le agenzie di ambito territoriale ottimale) nel rispetto del limite di spesa fissato dalla Giunta regionale.

La legge inoltre, all'art. 29, nel confermare il territorio provinciale quale aggregazione minima di ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie, individua le funzioni che, una volta sopprese le agenzie di ambito, saranno svolte dai soggetti, provincia e comuni, partecipanti obbligatoriamente alla forma di cooperazione, con le modalità che gli stessi individueranno nella convenzione da sottoscrivere ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000.

A livello di ambito territoriale ottimale sono quindi svolte le funzioni di individuazione delle necessità di sviluppo infrastrutturali e l'affidamento del servizio, con quanto ne consegue sotto il profilo della gestione del rapporto contrattuale con il gestore del servizio.

Anche il costo del personale dipendente dagli enti locali ai sensi della legge regionale trova copertura nella tariffa del servizio.

All'articolo 30 sono previste delle norme a tutela degli utenti attraverso, da un lato, il rafforzamento dell'autorità regionale di vigilanza prevista all'art. 20 della legge regionale 25/1999 a cui vengono attribuiti compiti di conciliazione, per la definizione delle controversie aventi ad oggetto il rispetto dei parametri di qualità, delle prestazioni erogate agli utenti, ferma restando la facoltà degli utenti di adire l'autorità giudiziaria, nonché l'approvazione della Carta del servizio pubblico, dall'altro la costituzione di un comitato consultivo degli utenti presso l'autorità regionale.

# **Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale**

---

---

di Antonella Iunti\*

## **Sommario**

**1.** *L'organizzazione unitaria dei servizi di più enti locali.* – **2.** *La nascita delle Autorità d'ambito e il ricorso a tale denominazione.* – **3.** *Forme, caratteristiche e disciplina delle Autorità d'ambito.* – **4.** *L'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008.* – **5.** *Le scelte del legislatore regionale.*

## **1. L'organizzazione unitaria dei servizi di più enti locali**

Il concetto di “ambito territoriale ottimale” (c.d. ATO), vale a dire di ambito di “adeguate dimensioni” per la gestione dei servizi, originariamente elaborato dagli economisti, è stato ampiamente utilizzato negli ultimi decenni con riferimento alla pubblica amministrazione, nel tentativo di dare una prospettiva più moderna ad una realtà cronicamente inefficace ed inefficiente.

Il principio di adeguatezza infatti, consacrato dalla Costituzione, nell'art. 118, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (ma presente nel nostro ordinamento fin dagli anni '90<sup>(1)</sup>), impone, da un lato, al legislatore di attribuire le funzioni ai diversi enti del governo territoriale, nella considerazione che essi posseggano una dimensione, e perciò una capacità di governo, adeguata (differenziandone, così, l'attri-

---

(\*) Dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei, Università degli studi di Trento.

(1) Si pensi alle leggi c.d. Bassanini (legge 59/1997, artt. 1, 3, 4; d.lgs. 112/1998, art. 2).

buzione). D'altro lato, il principio in questione rappresenta una sorta di indirizzo politico rivolto al legislatore, sia statale che regionale, teso all'obiettivo di ristrutturare il governo locale – segnatamente il livello comunale – in modo da rendere le dimensioni dei diversi enti, e perciò la loro capacità di governo, adeguata alle funzioni e ai compiti amministrativi che ad essi vengono attribuiti. Tale indirizzo, però, oltre che al legislatore si rivolge agli stessi enti locali, affinché nell'ambito della loro autonomia organizzativa provvedano a darsi dimensioni adeguate. E così, in considerazione di quest'ultimo rilievo, il principio si traduce nella "politica dell'associazionismo comunale"<sup>(2)</sup>, come è possibile anche constatare dall'analisi di varie leggi.

Difatti, già da diversi anni, il legislatore non ha mancato di manifestare espressamente la propria volontà di accorpate in modo "organico" i singoli enti per meglio usufruire delle virtù dell'organizzazione sovracomunale della funzione o servizio.

Invero, quando negli anni '90 cominciò il periodo delle grandi riforme amministrative, attraverso le quali si mirava ad innovare la pubblica amministrazione mediante l'individuazione di soluzioni che ponessero fine alle inefficienze emerse nel sistema pubblico e, al contempo, consentissero di perseguire e assicurare uniformi criteri di erogazione nei servizi e adeguati standard di qualità nello svolgimento delle funzioni, la politica dell'associazionismo comunale e dell'organizzazione sovracomunale dei servizi furono viste proprio come alcune delle soluzioni che avrebbero potuto consentire alla pubblica amministrazione di migliorare e di perseguire l'efficacia e l'economicità nella sua attività<sup>(3)</sup>.

---

(2) Così V. CERULLI IRELLI, *Principii del diritto amministrativo*, I, 2005, 60.

(3) Tali criteri sono stati messi in luce da un'altra legge degli anni '90: la legge 7 agosto 1990, n. 241. Quest'ultima, infatti, all'art. 1, afferma che "l'attività amministrativa (...) è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza".

Per l'appunto, è proprio con la legge 8 giugno 1990, n. 142 che si inizia a promuovere lo sviluppo delle forme di associazione e collaborazione tra comuni ed è proprio alla luce di quanto fin qui rilevato che verranno approvate nel 1994 e nel 1997 le normative, rispettivamente, sul servizio idrico integrato e sulla gestione integrata dei rifiuti.

Precisamente, con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge "Galli") si attribuisce alle Regioni il compito di suddividere il territorio in ambiti territoriali ottimali, all'interno dei quali favorire forme di gestione integrata del servizio idrico<sup>(4)</sup>, mentre, con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto "Ronchi"), si impone la gestione unitaria dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali<sup>(5)</sup> e si prevede l'istituzione di forme di cooperazione tra enti locali all'interno di ogni ambito territoriale ottimale<sup>(6)</sup>.

In altre parole, il legislatore, consapevole della frammentazione che per troppo tempo aveva caratterizzato il mercato dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti urbani, ha voluto porvi fine, obbligando all'individuazione di livelli sovracomunali entro i quali organizzare l'offerta delle prestazioni. Si è deciso, cioè, di abbandonare i tradizionali sistemi in cui tutto era deciso dal comune titolare del servizio (offerta delle prestazioni, regolazione delle tariffe, rapporti con i gestori e con gli utenti), per aderire ad un modello in cui le determinazioni individualmente assunte dall'ente locale lasciano il posto ad interventi e soluzioni ad "area vasta", con l'intento di rimediare alla "parcellizzazione" che i vecchi meccanismi avevano determinato, con migliaia di strutture deputate alla gestione e una non indifferente dispersione di risorse economiche. Il tutto aggravato da una forte commistione di funzioni di regolazione e gestione, nella maggior parte dei casi concentrate in un unico

---

(4) Cfr. art. 8 legge 5 gennaio 1994, n. 36.

(5) Cfr. art. 23, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(6) Cfr. art. 22, comma 5, d.lgs. 22/1997.

soggetto giuridico (il comune), non abituato ad operare secondo criteri aziendalistici e piuttosto portato all'applicazione di logiche politico-redistributive anche in settori, come quelli in esame, dall'indubbia rilevanza economica.

Al dunque, funzioni che per loro natura dovrebbero essere esercitate a livello comunale, ma che richiedono una determinata dimensione organizzativa da parte degli enti, presuppongono, secondo i recenti interventi legislativi in materia, affinché possano essere imputate agli enti in questione, che essi si aggregino tra loro attraverso le diverse forme associative previste.

In mancanza di ciò, le funzioni stesse debbono essere necessariamente imputate all'ente di dimensione superiore, venendosi così a dimostrare come il principio di adeguatezza si coniuga strettamente con il principio di sussidiarietà.

Tra le leggi che hanno segnato l'avanzata della "politica dell'associazionismo comunale", si deve ricordare anche il notissimo d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale ha previsto l'obbligo per i comuni di minore dimensione demografica di esercitare le funzioni in forma associata all'interno di ambiti territoriali ottimali<sup>(7)</sup>, e la legge 3 agosto 1999, n. 265, che ha esteso il principio della gestione associata in ambiti ottimali a tutte le funzioni comunali.

Da ultimo, inoltre, si deve segnalare lo schema di disegno di legge in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e di conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali, attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, nel quale emerge con chiarezza la volontà di promuovere e sostenere l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, fondato sul "criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali, attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività"<sup>(8)</sup>.

---

(7) Cfr. art. 3, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

(8) Cfr. art. 2, comma 3, lett. e), dello "Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, di

Ciò posto, si coglie come il riordino territoriale sia divenuto oggi un'esigenza pressante, e come nella multiforme realtà amministrativa locale, caratterizzata da fenomeni di segno opposto – dalle grandi conurbazioni ai comuni polvere – si ponga, conseguentemente al progressivo passaggio di compiti, una forte esigenza di aggregazione degli enti, nel tentativo di perseguire l'ottimale dimensione dell'impresa.

In particolare, gli enti più piccoli – sempre più in difficoltà a causa della molteplicità e dell'eterogeneità dei nuovi compiti – sono chiamati ad aggregarsi tra loro in modo da conseguire tutti i vantaggi derivanti dalle forme di cooperazione. La sfida si può vincere reimpostando lo svolgimento delle funzioni e la gestione dei servizi su scala più ampia.

In termini di efficienza, i comuni che si uniscono possono realizzare sia “economie di raggio di azione”, nel senso di riduzione dei costi unitari delle funzioni esercitate congiuntamente grazie all'utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti, sia “economie di scala”, intese come riduzione dei costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del numero di unità produttive prodotte dal gruppo di enti.

Inoltre, con la gestione associata si dovrebbe ottenere un vantaggio ulteriore rispetto alla semplice – anche se non di poco conto – diminuzione dei costi, costituito dalla maggiore professionalità degli addetti reperibili, che vengono messi a disposizione anche degli enti più piccoli.

In altri termini, con la gestione associata può aversi un miglioramento del servizio anche sotto il profilo dell'efficacia, intesa sia come ottimizzazione dei servizi già erogati, sia come possibilità di fornire servizi aggiuntivi.

È ovvio che il presupposto per un'efficace ed efficiente gestione associata è rappresentato dalla delimitazione dell'ambito territoriale di riferimento, che consente di individuare gli enti

locali che possono partecipare alla forma di cooperazione e il contesto geografico in cui tale forma di cooperazione può operare<sup>(9)</sup>.

È opportuno rilevare, però, utilizzando la terminologia del legislatore, che l'ambito territoriale deve essere "ottimale". Un ambito troppo piccolo, infatti, non garantirebbe il perseguimento di quei vantaggi per cui si ricorre alla gestione associata, mentre un ambito troppo grande potrebbe far perdere il necessario contatto con l'utente e con la realtà territoriale di riferimento, con il rischio di una perdita di efficacia della gestione<sup>(10)</sup> e di un aumento dei costi.

Per determinare correttamente l'"ambito territoriale ottimale" (c.d. ATO) occorre dunque individuare, per ogni realtà locale, il punto di equilibrio, tenuto conto delle caratteristiche territoriali, culturali, demografiche e produttive degli enti, nonché della tipologia di funzioni e servizi che si intende associare, alla luce anche di quanto previsto dalle leggi nazionali e regionali in materia. Ad esempio, è certamente opportuno individuare un ambito territoriale ottimale di ampie dimensioni per i servizi a rilevanza economica<sup>(11)</sup>, in modo da conseguire margini rilevanti di economie di spesa.

---

(9) Come rilevato da autorevole dottrina, la semplice delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, se non supportata dalla previsione di forme di cooperazione tra gli enti locali idonee a realizzare al suo interno un'efficiente ed efficace gestione del servizio, non è, di per sé, sufficiente a garantirne, per l'appunto, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Già prima degli anni '90, infatti, alcune leggi avevano previsto, limitandosi, però, solo a questo, l'organizzazione di alcuni servizi per ambiti territoriali ottimali, ma ciò non aveva consentito il superamento delle criticità connesse alla loro gestione. Cfr. G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *N. rass. Idg.*, 1996, 753, il quale, in relazione al servizio idrico, afferma che "il superamento dell'attuale negativa situazione frammentaria dei servizi idrici non potrà essere conseguito sulla base della sola previsione del potere regionale di dettare gli ambiti territoriali ottimali. Si deve infatti ricordare che analogo potere era già previsto dalla legge Merli (art. 8, lett. d, della legge 10 maggio 1976, n. 319) e dalla normativa sui rifiuti (art. 6 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), senza aver sortito effetto nel senso indicato".

(10) Per esempio, gli esperti potrebbero essere scarsamente raggiungibili, le procedure potrebbero complicarsi, il coordinamento potrebbe divenire complicato.

(11) Cfr. art. 113 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

È nel quadro descritto che si inseriscono, allora, le c.d. Autorità d'ambito – altrimenti denominate “enti di ambito” o “agenzie di ambito” –, quali forme di cooperazione tra comuni e province ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale per l'esercizio in forma associata o coordinata di alcune funzioni o servizi<sup>(12)</sup>.

Tali strutture organizzative devono, infatti, essere lette in chiave strumentale rispetto alla primaria esigenza dell'organizzazione unitaria dei servizi di più comuni e province.

Come è stato osservato con riferimento al settore dei servizi idrici, la volontà del legislatore è quella di “rispondere al problema della dimensione adeguata del governo del servizio idrico integrato attraverso strutture di tipo cooperativo e associativo, che aggregino i comuni e le province di ciascun ambito”<sup>(13)</sup>.

In altre parole, “l'unificazione delle funzioni degli enti locali appartenenti al medesimo ambito ottimale rappresenta la ragione stessa dell'esistenza delle Autorità di ambito, costituendone al contempo elemento indefettibile e requisito minimo”<sup>(14)</sup>.

Ciò sta a significare che l'Autorità di ambito ha come missione fondamentale quantomeno l'unificazione delle funzioni politico-amministrative di governo del servizio affidatole per legge (ad esempio, il servizio idrico integrato), missione che può essere, però, integrata dall'unificazione di altre funzioni

---

(12) V., in dottrina, J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, 2001, *passim*; ID., *Servizi idrici*, in S. CASSESE (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5513 ss.; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2505 ss.; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 312 ss. In giurisprudenza, Tar Lazio, sez. II, 21 ottobre 2003, n. 8887, in *Foro amm. Tar*, 2003, 3003 (s.m.); Cons. St., sez. V, 3 settembre 2001, n. 4586 e Tar Campania, Napoli, 5 maggio 2005, n. 5410, entrambe in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it).

(13) Così J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, cit., 126.

(14) M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 533-534.

affidatele dagli enti locali, in quanto ritenute strumentalmente legate al servizio suddetto.

## 2. *La nascita delle Autorità d'ambito e il ricorso a tale denominazione*

Le Autorità d'ambito sono nate negli anni '90, alla luce del contesto politico-amministrativo precedentemente descritto. Nel tentativo di perseguire l'efficienza e l'efficacia amministrativa, la semplificazione del sistema e la riduzione dei costi, si vennero, infatti, ad affermare, come poc'anzi rilevato, forme di cooperazione tra gli enti locali per l'esercizio unitario di funzioni e servizi.

Dopo le generiche e astratte previsioni della legge 142/1990 che promuovevano il ricorso a forme di associazione e collaborazione tra comuni, senza, però, obbligare gli enti locali a darvi vita, le prime leggi che cercarono di attuare concretamente la "politica dell'associazionismo comunale", imponendo la gestione unitaria dei servizi per ambiti territoriali ottimali e prevedendo l'istituzione di forme di cooperazione tra gli enti locali all'interno degli ambiti suddetti, furono la legge 36/1994 sul servizio idrico integrato e il d.lgs. 22/1997 sul servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Considerando che le Autorità d'ambito altro non sono che forme di cooperazione tra comuni e province ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale per l'esercizio in forma associata o coordinata di alcune funzioni e servizi, si può allora intendere come le prime Autorità d'ambito a "vedere la luce" nel nostro ordinamento siano state quelle previste per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Ecco perché, di solito, quando si pensa alle Autorità d'ambito si fa subito riferimento ai settori dei servizi pubblici locali suddetti, anche se, successivamente, il legislatore, sia statale che regionale, ha dimostrato di credere fortemente nei vantaggi

di questa soluzione organizzativa, tanto da estenderla anche ad altri settori, in cui si avvertiva l'esigenza di uniformità ed integrazione, oltre che di promozione della libera concorrenza tra aspiranti gestori<sup>(15)</sup>.

L'Autorità d'ambito dovrebbe, infatti, garantire uniformità nello svolgimento di tutte le funzioni afferenti al governo e alla regolazione del settore: pianificazione delle politiche produttive, scelta delle modalità di gestione, selezione del gestore, regolazione dei rapporti con le imprese e con gli utenti, controllo delle prestazioni erogate.

È opportuno rilevare, però, che, nonostante le Autorità d'ambito siano previste da differenti leggi di settore, ognuna con una propria regolamentazione, la struttura di base, l'organizzazione e i principi fondamentali delle varie Autorità in questione appaiono molto simili, se non identici, fra loro. Ad esempio, se si analizzano le norme statali che attualmente disciplinano le Autorità d'ambito del settore dei servizi idrici e della gestione integrata dei rifiuti urbani<sup>(16)</sup>, è possibile constatare come la loro formulazione e, pertanto, la loro disciplina sia, praticamente, identica. Le differenze che è possibile riscontrare tra i soggetti in esame nelle realtà territoriali saranno dovute, semmai, al legislatore regionale, al quale, come preciseremo a breve, è rimessa la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, pur se in conformità alle linee guida statali.

Ciò posto, se si analizza la disciplina delle Autorità d'ambito dei settori citati – rifiuti e servizio idrico integrato –, considerate da sempre il modello a cui il legislatore ha fatto riferimento

---

(15) Si pensi, ad esempio, al settore dei servizi di trasporto pubblico locale.

(16) Queste norme, precedentemente, erano contenute in atti normativi distinti. Precisamente le norme sull'Autorità d'ambito dei servizi idrici erano contenute nella legge 36/1994, mentre quelle sull'Autorità d'ambito del settore dei rifiuti urbani erano contenute nel d.lgs. 22/1997. Attualmente, invece, con l'approvazione del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che ha abrogato gli atti normativi appena menzionati, le disposizioni che disciplinano le Autorità dei due settori sono contenute entrambe nel Codice suddetto.

anche nel predisporre la regolamentazione delle altre Autorità d'ambito, è possibile riuscire a ricostruire la figura in esame, con tutte le sue caratteristiche e peculiarità.

Proprio per questo motivo, nel presente lavoro, al fine di delineare la formula organizzatoria in questione, ci si soffermerà ad analizzare le normative in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti.

Prima di passare ad esaminare le caratteristiche e la disciplina delle Autorità d'ambito, è opportuno fare una precisazione relativa proprio alla denominazione "Autorità d'ambito". Tale espressione, infatti, inizialmente, non era stata utilizzata dal legislatore statale: né nella legge Galli, né nel decreto Ronchi è possibile riscontrare il ricorso a tale espressione.

Invero, le normative in questione non prevedevano la creazione specifica di Autorità di ambito territoriale ottimale, ma prevedevano un elenco di funzioni che i comuni dell'ambito avrebbero dovuto esercitare collettivamente, mediante "forme di cooperazione". Proprio quest'ultima, infatti, è l'espressione che ricorre sia nella legge Galli che nel decreto Ronchi.

È stato il legislatore regionale a sdoganare le varie formule espressive che si sono diffuse per indicare la forma di cooperazione suddetta: dall'analisi delle varie leggi regionali approvate per dare attuazione alla legge 36/1994 o al d.lgs. 22/1997 e mediante le quali si è provveduto a disciplinare proprio le forme di cooperazione in esame, è possibile constatare come il legislatore regionale abbia utilizzato espressioni diverse per indicare il fenomeno dell'associazionismo tra i comuni dell'ambito territoriale ottimale finalizzato all'esercizio unitario dei servizi presi in considerazione. Alcune leggi regionali, come ad esempio la vecchia legge dell'Emilia-Romagna con la quale si dava attuazione alla legge Galli e al decreto Ronchi<sup>(17)</sup>, hanno fatto ricorso all'espressione "agenzie d'ambito". Altre, come

---

(17) L.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, sui cui obiettivi si rinvia al contributo di C. GOVONI, A. ZUPPIROLI e G. BORTONE, in questo Supplemento.

quella della Regione Calabria o della Regione Abruzzo con cui si disciplina la gestione del servizio idrico integrato, hanno fatto ricorso all'espressione "Ente d'ambito" (18). Nella maggior parte delle leggi regionali si è fatto, però, ricorso alla più diffusa espressione "Autorità d'ambito" (19), anche se non sono mancate leggi regionali, che, sulla scia del legislatore nazionale, non hanno utilizzato alcuna espressione particolare, ricorrendo alla semplice formula "forma di cooperazione" (20).

È solo con l'approvazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), forse anche alla luce delle terminologie venutesi a diffondere grazie alle leggi regionali, che si arriva a consacrare a livello di legislazione statale l'espressione "Autorità d'ambito".

Attualmente, quindi, è possibile rinvenire nel codice dell'ambiente sia una norma inerente al servizio idrico integrato rubricata "Autorità d'ambito territoriale ottimale" (21), che una disposizione inerente alla gestione integrata dei rifiuti urbani in cui si utilizza chiaramente l'espressione "Autorità d'ambito" (22).

### 3. *Forme, caratteristiche e disciplina delle Autorità d'ambito*

Dopo aver chiarito cosa si intende con l'espressione "Autorità d'ambito", è inevitabile, a questo punto, procedere alla descrizione delle sue forme e delle sue caratteristiche.

---

(18) Nella l.r. Abruzzo 21 novembre 2007, n. 37, "Riforma del sistema idrico integrato nella Regione Abruzzo", all'art. 1, comma 8, si usa precisamente l'espressione "Ente d'ambito territoriale ottimale" (EAT). Cfr. anche l'art. 41 della l.r. Calabria 3 ottobre 1997, n. 10, "Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall'inquinamento. Delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione del servizio idrico integrato".

(19) Si veda, tra tutte, la l.r. Toscana 21 luglio 1995, n. 81, "Norme di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Disposizioni in materia di risorse idriche".

(20) Si veda la l.r. Marche 28 ottobre 1999, n. 28, "Disciplina regionale in materia di rifiuti. Attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22".

(21) V. art. 148 d.lgs. 152/2006.

(22) V. art. 201 d.lgs. 152/2006.

Innanzitutto, occorre ribadire che l'Autorità d'ambito si configura come un ente a struttura associativa: essa, per un verso, è costituita dai comuni in "cooperazione" tra loro, sia pure sulla base di forme e modi stabiliti dalle Regioni<sup>(23)</sup>, in conformità delle linee guida statali; per un altro verso, tuttavia, i comuni medesimi sono chiamati a farne parte "obbligatoriamente".

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è opportuno, tuttavia, segnalare che si tratta di una recente novità introdotta dal codice dell'ambiente. La legge Galli e il decreto Ronchi, infatti, non sancivano l'obbligatorietà dell'istituzione delle forme di cooperazione in esame. Sia la legge 36/1994 che il d.lgs. 22/1997 prevedevano il ricorso a "forme, anche obbligatorie"<sup>(24)</sup> di cooperazione. Tutto, pertanto, era rimesso alla scelta del legislatore regionale e all'attivismo degli enti locali.

Come è facile intuire, però, in mancanza di un'imposizione relativa alla loro istituzione, tali forme organizzative hanno avuto difficoltà ad affermarsi. In alcuni casi, perfino in presenza di disposizioni normative regionali in tal senso, le figure in questione non hanno visto la luce<sup>(25)</sup>, a causa delle ostilità e delle diffidenze degli enti locali nei loro confronti.

---

(23) Cfr. art. 148, comma 2, e 201, comma 1, d.lgs. 152/2006.

(24) Cfr. art. 9, comma 2, legge 36/1994 e art. 23, comma 4, d.lgs. 22/1997.

(25) In Sardegna, ad esempio, gli ATO provinciali, previsti dal vecchio Piano regionale di gestione dei rifiuti del 1998 sono rimasti una semplice delimitazione virtuale, non essendo mai stata costituita in ciascuno di essi un'Autorità d'ambito per la gestione unitaria, o, comunque, non si sono di fatto costituite forme consorziali tra i comuni rientranti nell'ambito o nei sub-ambiti per garantire l'unitarietà della gestione. Ecco perché il nuovissimo *Piano regionale di gestione dei rifiuti. Sezione rifiuti urbani*, approvato dalla Giunta regionale il 20 dicembre 2008, in considerazione delle difficoltà esistenti a realizzare forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione e gestione del servizio integrato di rifiuti urbani, opta per l'istituzione di un unico ATO regionale, con gestione per sub-ambiti e prevede l'istituzione, mediante la previsione contenuta in una norma regionale, di un'unica Autorità d'ambito regionale, a cui competeranno funzioni di coordinamento, organizzazione e controllo dell'insieme dei servizi pubblici di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché le funzioni di coordinamento dell'intero ciclo di gestione integrata. Il Piano in esame, al contempo, però, affida agli enti locali le funzioni di organizzazione e controllo del sistema di raccolta e trasporto, compreso l'affidamento della gestione dei servizi. Anche nella Regione Valle d'Aosta, nonostante

I comuni, infatti, hanno fatto fatica a scegliere di aderire alle Autorità d'ambito, dovendosi, in tal modo, privare di risorse di consenso importanti, come, per l'appunto, quelle derivanti dalla gestione del servizio idrico o del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Ecco perché, anche in caso di adesione alle forme associative in questione, gli enti locali, temendo di perdere il controllo sui servizi locali suddetti, pur contribuendo con il loro voto a definirne la volontà, cercano comunque di mantenere un certo potere partecipando a organismi *in house* o a società miste a cui l'Autorità d'ambito affida la gestione dei menzionati servizi.

Ciò sta a dimostrare “una certa sfiducia verso il ruolo delle AATO, che da queste soluzioni risultano sostanzialmente delegittimate, scavalcate nella forma e sfiduciate nella sostanza da parte dei loro medesimi *stakeholders*”<sup>(26)</sup>.

Allora, alla luce di tutto ciò, il legislatore statale, nel tentativo di mettere a frutto la “politica dell'associazionismo comunale” e di perseguire i vantaggi derivanti dalla gestione associata dei servizi pubblici, con l'approvazione del d.lgs. 152/2006, ha previsto esplicitamente, sia per la gestione dei servizi idrici che per quella dei rifiuti urbani, che gli enti locali debbano partecipare “obbligatoriamente” all'Autorità d'ambito costituita nell'ATO in cui rientrano<sup>(27)</sup>.

In verità, nel prevedere l'obbligatorietà della partecipazione degli enti locali, il legislatore si è posto il problema dei piccoli

---

la l.r. 8 settembre 1999, n. 27, “Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato”, all'art. 3 e all'art. 4, avesse previsto che i comuni si dovessero costituire “in forma associata per sottoambiti territoriali omogenei”, al fine di organizzare e provvedere alla gestione del servizio idrico integrato, le forme di cooperazione oggetto del presente studio hanno fatto fatica a realizzarsi. Tant'è che, recentemente, il legislatore regionale, con la l.r. 18 aprile 2008, n. 13, “Disposizioni per l'avvio del servizio idrico integrato e il finanziamento di un programma pluriennale di interventi nel settore dei servizi idrici”, ha cercato di stimolarne la costituzione, obbligando i comuni ad associarsi.

(26) Così G. CITRONI, A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2006, 266.

(27) Cfr. art. 148, comma 1, e art. 201, comma 2, d.lgs. 152/2006.

comuni, che, in effetti, possono correre il rischio di non vedere sufficientemente tutelate all'interno dell'Autorità d'ambito le proprie posizioni, ove il loro punto di vista non collimi con quello espresso dagli altri membri dell'agenzia.

È opportuno, infatti, segnalare che le quote di partecipazione all'ente associativo non sono paritarie, ma, di norma, commisurate alla popolazione degli associati. Da ciò deriva, inevitabilmente, la tendenziale prevalenza del volere dei comuni più grandi, rispetto ai quali le aspirazioni degli enti minori sono, quasi sempre, destinate al fallimento.

I piccoli comuni non solo difettano del potere di assumere autonome scelte organizzative del servizio, ormai quasi interamente riservate all'Autorità d'ambito, ma, se non assistiti da adeguate "sponde" all'interno dell'organo assembleare, rischiano di non potere nemmeno concorrere alla formazione del volere dell'Autorità, restando il loro punto di vista in posizione di minoranza.

Come è facile intuire, l'assetto che ne deriva appare fortemente divergente dai tradizionali modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali, in cui i comuni sono normalmente i principali attori delle iniziative che riguardano il proprio territorio.

Nel campo del servizio idrico integrato o della gestione integrata dei rifiuti, infatti, l'autonomia decisionale dei comuni deve cedere il passo a determinazioni rimesse all'agenzia d'ambito, titolare del potere di disporre degli affidamenti e, conseguentemente, di elaborare le concrete politiche di gestione dei servizi pubblici locali.

La diffidenza di certi comuni ad abbracciare il descritto sistema è, peraltro, avallata dalle peculiarità dei settori in esame, dove l'omogeneità di scelte imposte dall'alto non sempre si attaglia all'esistenza di situazioni locali spesso lontanissime tra loro e, perciò, bisognose di soluzioni diversificate in base alle distinte realtà di riferimento.

Si pensi, ad esempio, a certi territori di montagna o dalle particolari condizioni morfologiche, dove l'esperienza ha dimo-

strato che i comuni possono dar prova di soddisfacenti gestioni in economia.

Il legislatore, nell'approvare il recente codice dell'ambiente, ha, pertanto, cercato di tenere presente tutto ciò, accogliendo le suggestioni provenienti dai comuni più piccoli, che, da tempo, chiedevano una tutela più forte delle loro prerogative in seno alle Autorità d'ambito e un ruolo maggiormente determinante nella gestione del servizio.

Al dunque, il legislatore non ha ritenuto opportuno escludere l'obbligatorietà della partecipazione di tali enti locali all'Autorità d'ambito, reputando, probabilmente, conveniente per una migliore organizzazione e gestione delle funzioni che tutti gli enti in questione si uniscano e si coordinino tra loro, ma, con una delle disposizioni più innovative dell'intero codice dell'ambiente, ha riconosciuto ai comuni più piccoli il potere di gestire direttamente l'intero servizio, purchè si tratti di comuni di montagna con una popolazione non superiore alle mille unità<sup>(28)</sup>.

Da quanto fin qui rilevato, è possibile, allora, affermare che le Autorità d'ambito devono essere "un reale modulo di azione integrato e non già un semplice o labile collegamento consultivo tra gli enti locali coinvolti"<sup>(29)</sup>.

Il potere di disciplina della forma di cooperazione spetta, alla luce di quanto disposto dal codice dell'ambiente (e già precedentemente dalla legge Galli e dal decreto Ronchi) alle Regioni e, ovviamente, alle Province autonome<sup>(30)</sup>.

Pertanto, mentre le forme di gestione, in considerazione della

---

(28) Cfr. art. 148, comma 5, d.lgs. 152/2006.

(29) G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 754.

(30) V. art. 148, comma 2, e 201, comma 1, d.lgs. 152/2006, i quali affermano che le Regioni e le Province autonome disciplinano "le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale". Precedentemente la stessa disposizione era contenuta, per quanto riguarda i servizi idrici, nell'art. 9, comma 3, legge 36/1994 e, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani, nell'art. 23, comma 5, d.lgs. 22/1997.

rilevanza economica dei servizi in questione, devono essere previste dal legislatore statale<sup>(31)</sup>, le forme di cooperazione, per espresso rinvio della normativa nazionale, devono essere disciplinate dalla Regione.

Si comprende, allora, quanto sia rilevante il ruolo delle Regioni, chiamate a svolgere, con riferimento al processo di riorganizzazione, territoriale e strutturale, della titolarità dei servizi idrici o di quelli relativi alla gestione integrata dei rifiuti, la funzione di centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali prefigurato dall'art. 4 del d.lgs. 267/2000 e delineato con chiarezza dalla stessa Corte costituzionale<sup>(32)</sup>.

Le Regioni hanno così adottato normative di attuazione in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti, cui è indispensabile fare riferimento per ricostruire un quadro completo dell'attuale disciplina dei suddetti servizi.

In sintesi, per conoscere la disciplina delle Autorità d'ambito occorre analizzare tanto le norme statali, che fungono da principi guida, quanto le disposizioni regionali in materia.

Attualmente, le norme statali di riferimento sono contenute, come più volte rilevato anche in precedenza, nel d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), il quale, nell'abrogare formalmente tanto la legge Galli quanto il decreto Ronchi, ha, pur con qualche novità, confermato le principali direttrici degli atti normativi citati.

Sia l'art. 148 d.lgs. 152/2006 (relativo al servizio idrico integrato) che l'art. 201 d.lgs. 152/2006 (relativo alla gestione integrata dei rifiuti) hanno definito l'Autorità d'ambito come "una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze loro spet-

---

(31) V. art. 113 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

(32) V. Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

tanti” in materia di gestione delle risorse idriche e in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Tra le principali novità introdotte dal codice dell’ambiente, che differenzia notevolmente l’attuale disciplina da quella contenuta nelle vecchie leggi, vi è proprio quella che attiene alla “forma” dell’Autorità d’ambito.

Più precisamente, nella legge Galli e nel decreto Ronchi il legislatore statale, nell’attribuire il potere alle Regioni di disciplinare le forme e i modi di cooperazione tra gli enti locali, indicava, al contempo, alle stesse anche la normativa – rappresentata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 – a cui far riferimento per individuare la forma organizzativa delle proprie Autorità d’ambito.

Si riconosceva, pertanto, il ricorso tanto alle forme convenzionali di aggregazione, ricalcanti le convenzioni di cooperazione previste dal vecchio art. 24 legge 142/1990, quanto alle forme associative stabili, quali i consorzi per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali previsti dall’art. 25 legge 142/1990 (oggi art. 31 d.lgs. 267/2000).

Nell’attuale codice dell’ambiente, invece, il legislatore non indica alle Regioni alcun atto normativo a cui far riferimento per individuare la forma delle proprie Autorità d’ambito.

Semberebbe, quindi, riconoscersi in capo alle Regioni una certa discrezionalità nella scelta organizzativa. In altre parole, non sembrerebbe necessario il ricorso a forme con veste pubblicistica<sup>(33)</sup>, ma, al contrario, sembrerebbe ammettersi il ricorso anche a modelli privatistici.

---

(33) L’unico elemento testuale in questo senso si rinviene nella legge delega: l’art. 1, comma 9, lett. a), legge 308/2004, fa riferimento alla “costituzione del soggetto amministrativo competente” negli ambiti territoriali ottimali. Molti hanno, comunque, osservato che non può essere attribuito a tale dato un decisivo rilievo al fine di sostenere il carattere necessariamente pubblicistico dell’Autorità d’ambito, infatti, al di là della mancata riproduzione di questa qualificazione nel codice, si tratterebbe di un riferimento assolutamente generico, che, di per sé, non esclude soluzioni organizzative privatistiche. D’altra parte, ove si è inteso conferire una qualificazione pubblicistica ad un ente istituendo, il tenore letterale del codice risulta inequivoco

In realtà, questa libertà nella scelta della forma, non è, di fatto, un vera novità, in quanto illustre dottrina era giunta a sostenerne l'esistenza anche prima dell'entrata in vigore del codice dell'ambiente, ritenendo che la Regione potesse “prevedere un'autonoma e nuova figura di cooperazione senza adagiarsi pedissequamente su quanto previsto dagli artt. 24 e 25 della legge n. 142. La ragione di quanto affermato risiede anche nella caratteristica ontologica della forma di cooperazione (...), che è forma di cooperazione per l'organizzazione dei servizi (...) a valle della quale si attua la gestione, mentre quelle prefigurate dagli artt. 24 e 25 della legge n. 142 sono di norma strumenti per la gestione associata dei servizi. Perciò si impone una disciplina legislativa regionale adeguata, che colga le esigenze proprie dei servizi (...) e degli obiettivi della legge n. 142, conformando di conseguenza le caratteristiche strutturali e funzionali della forma di cooperazione”<sup>(34)</sup>.

Alla luce di tale impostazione, il legislatore regionale avrebbe, quindi, potuto, anche durante il periodo della legge Galli e del decreto Ronchi, sia scegliere le usuali forme di cooperazione tra gli enti locali di cui alla legge 142/1990 (e cioè la convenzione di cui all'art. 24 e il consorzio di funzioni di cui all'art. 25)<sup>(35)</sup>, sia scegliere di “innestare” sulle caratteristiche

---

(cfr. art. 63, comma 1, ove si stabilisce che l'Autorità di bacino distrettuale è “un ente pubblico non economico”). Sul punto si veda P. CERBO, *I profili di novità del Codice dell'ambiente con riferimento alla disciplina della gestione dei rifiuti*, in *Urb. e app.*, 2006, 1245 ss.

(34) In questi termini G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 755. In tal senso, si veda anche S. COLOMBARI, *La riforma del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina giuridica delle forme di cooperazione tra enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, 31 ss.

(35) Non sembrava invece possibile – e non lo sembra tuttora – scegliere come forma di cooperazione nei settori di cui si discute l'unione di comuni (art. 26 legge 142/1990, oggi art. 32 d.lgs. 267/2000), in quanto si tratta di una figura giuridica utilizzabile solo qualora i comuni intendano esercitare tramite la forma di cooperazione una pluralità di funzioni. Non sembrerebbe possibile ricorrere nemmeno all'accordo di programma (art. 27 legge 142/1990, oggi art. 34 d.lgs. 267/2000), perché esso non dà vita ad una collaborazione stabile, ma è previsto dal legislatore in relazione a specifiche opere, interventi o programmi di intervento.

delle predette forme di cooperazione significativi elementi di novità, ovviamente senza intaccare gli aspetti fondamentali di queste ultime delineati dal legislatore. Ad esempio, la legge regionale avrebbe potuto prevedere – cosa che di fatto è accaduta – che la convenzione di cui all’art. 24 della legge 142/1990 desse vita ad una vera e propria figura soggettiva<sup>(36)</sup>: in difetto della previsione in discorso solo il consorzio può costituire un autonomo soggetto giuridico rispetto agli enti locali che vi aderiscono.

Inoltre, sempre alla luce della medesima impostazione dottrinale, recepita di fatto anche dai legislatori regionali, la normativa regionale, ove se ne fosse ravvisata l’opportunità e si fosse giunti a ritenere non soddisfacenti, in vista dei fini da conseguire, i tradizionali modelli di cooperazione tra enti locali, avrebbe potuto anche consentire che la forma di cooperazione avesse il carattere della società di capitali<sup>(37)</sup>.

Nonostante si ritenesse possibile questa libertà nella scelta delle forme delle Autorità d’ambito, la dottrina è sempre stata decisa, però, nel sostenere che fossero preferibili forme di cooperazione strutturalmente forti, che rappresentassero un centro unitario di competenze, rappresentative degli interessi di tutti gli enti locali partecipanti<sup>(38)</sup>.

In altre parole, pur riconoscendo la previsione di alternative, presente sia nella legge Galli che nel decreto Ronchi, tra forme di cooperazione convenzionali e forme associative stabili

---

(36) Per una simile soluzione si veda, per quanto riguarda il servizio idrico integrato, la l.r. Veneto 27 marzo 1998, n. 5, tutt’ora in vigore. Si veda anche la l.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, cit.

(37) In Sicilia, ad esempio, nell’ambito della gestione dei rifiuti vennero istituite le “società d’ambito”: vere e proprie SpA, oggi messe in liquidazione e sostituite da Consorzi, a seguito della l.r. 8 febbraio 2007, n. 2.

(38) A tal proposito v. M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, cit., 532 ss.; G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 750 ss.; S. COLOMBARI, *La riforma del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina giuridica delle forme di cooperazione tra enti locali*, cit., 31 ss.

quali i consorzi, la dottrina ha da sempre ritenuto che, in considerazione della natura complessa delle funzioni da attribuire all'Autorità e della possibilità di accorpare a quelle funzioni altre attività strumentali, nonché della necessità di consentire alle Autorità di ambito di far fronte agli impegni economici derivanti dall'esercizio dei propri compiti, fosse preferibile uno strumento organizzativo che garantisse l'"entificazione" dell'Autorità.

In sintesi, pur ammettendosi il ricorso alla convenzione come possibile alternativa al consorzio, i compiti dell'Autorità di ambito, unitamente all'evoluzione legislativa successiva che ha inaugurato la tendenza all'unificazione obbligatoria delle funzioni, hanno fatto ritenere che il consorzio rappresenti il migliore degli strumenti organizzativi<sup>(39)</sup>.

La forma di cooperazione, infatti, dovrebbe avere il carattere di vera e propria figura soggettiva, con personalità giuridica di diritto pubblico, con propria specificità e rappresentatività degli interessi degli enti locali coinvolti.

A prescindere dal nome che gli si conferisce – Autorità d'ambito, Ente d'ambito, agenzia d'ambito – e dalla forma che gli si riconosce (consorzio obbligatorio – che sembrerebbe preferibile – piuttosto che convenzione o società di capitali), quello che conta è che tale modello organizzativo rappresenti la struttura unitaria competente all'esercizio associato delle funzioni degli enti locali relative all'organizzazione del servizio pubblico e, soprattutto, delle funzioni di scelta della forma di gestione e del gestore nonché di vigilanza nei confronti dello stesso. Il che spiegherebbe anche perché tale forma di cooperazione non possa svolgere attività di gestione del servizio: il vigilante si confonderebbe con il vigilato.

Le riflessioni appena esposte potrebbero, tra l'altro, essere state alla base della decisione del legislatore del codice dell'am-

---

(39) Sui vantaggi e gli svantaggi del ricorso alle forme convenzionali di collaborazione si veda G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in *Le regioni*, 1994, 332 ss.

biente di introdurre, tra le caratteristiche dell’Autorità d’ambito, la personalità giuridica, precedentemente, per l’appunto, ritenuta indispensabile dalla dottrina, ma non espressamente richiesta dalle disposizioni di legge statali in materia.

La precisazione “statali” è, però, doverosa, in quanto il legislatore regionale, potendo autonomamente disciplinare le forme dell’Autorità d’ambito, ha spessissimo fatto tesoro delle indicazioni provenienti dalla dottrina e dagli operatori del settore relative all’opportunità di conferire ai soggetti in esame la personalità giuridica, prevedendo, pertanto, espressamente nelle proprie leggi in materia di gestione del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti, contrariamente a quanto aveva fatto il legislatore statale, che le forme di cooperazione in questione presentassero tale requisito.

Tant’è che alcune leggi regionali, anche in caso di ricorso al modello della convenzione, hanno richiesto esplicitamente che questa avesse personalità giuridica di diritto pubblico<sup>(40)</sup>: tale richiesta ha consentito, inoltre, a molti legislatori regionali, a seguito dell’entrata in vigore del codice dell’ambiente, che introduceva, appunto, l’obbligatorietà del requisito della personalità giuridica delle Autorità d’ambito, di non dover adeguare sul punto le proprie leggi in materia.

#### 4. *L’art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008*

Se la necessità di ridurre la spesa pubblica e il tentativo di perseguire l’efficienza sono stati negli anni ’90 tra i motivi che, come precedentemente osservato, hanno sostenuto la nascita delle Autorità d’ambito, per assurdo gli stessi “principi” sono, oggi, alla luce di quanto disposto nell’art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), alla base di

---

(40) Cfr., ad esempio, l.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, cit., art. 3, comma 2.

una riforma tendente a far scomparire le forme di cooperazione in oggetto.

Col tempo, infatti, ci si è resi conto delle fragilità del sistema in esame e dell'inadeguatezza delle figure organizzative in questione a far fronte alle criticità per il superamento delle quali erano state pensate: le differenti situazioni locali hanno determinato conflittualità all'interno delle Autorità d'ambito tra gli enti locali partecipanti, con conseguenti difficoltà operative per le stesse, che hanno impedito di perseguire quei tanto auspicati vantaggi per cui si era fatto ricorso alla gestione associata; la separazione tra regolazione e gestione dei servizi ha fatto fatica a realizzarsi; la necessità di mantenere l'apparato amministrativo-burocratico dei soggetti in questione, più che ridurre le spese, le ha aumentate. Per di più, l'eccessiva frammentazione del territorio in ATO da parte dei legislatori regionali ha comportato il diffondersi di un numero elevatissimo di Autorità d'ambito, con conseguente incremento dei costi<sup>(41)</sup>.

Era inevitabile, quindi, un intervento del legislatore: peccato, però, che, come spesso accade, sia intervenuto in modo frammentato, non ridisciplinando in maniera organica la materia. L'occasione è stata fornita, come poc'anzi anticipato, dall'approvazione della Finanziaria 2008<sup>(42)</sup>, con la quale si è sancito l'obbligo per le Regioni di provvedere entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla ride-

---

(41) Si pensi che in Sicilia erano stati individuati ben 22 ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani, che solo di recente, con la l.r. 8 febbraio 2007, n. 2, "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2007", sono stati ridotti a 14.

(42) Come osservato da autorevole dottrina, "l'atteggiamento delle finanziarie nei confronti dei servizi pubblici è invece bivalente, quando non proprio schizofrenico. Accanto ad interventi dettati da necessità di cassa o destinati a risolvere, a mò di legge provvedimento, problemi di singoli enti o comunità, vi è un'interrotta tendenza alla riforma di sistema ed alla consacrazione dei principi fondamentali della materia": M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, Relazione tenutasi a Lecce, 26/27 settembre 2008, nel corso del convegno organizzato dall'Associazione italiana dei Professori di diritto amministrativo su "Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie", dattiloscritto.

terminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti. In sede di delimitazione degli ambiti suddetti, le Regioni, in base a quanto disposto dall'art. 2, comma 38, della legge 244/2007, avrebbero dovuto valutare prioritariamente come tali i territori provinciali, attribuendo, così, le funzioni in materia di rifiuti e di servizio idrico integrato alle province. In alternativa, le Regioni avrebbero potuto optare per forme associative tra comuni, individuabili tra quelle previste dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000, a cui affidare le medesime funzioni e composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso.

Alla luce di quanto affermato nell'art. 2, comma 38, cit., si potrebbe, quindi, giungere ad immaginare una graduale scomparsa delle Autorità d'ambito, sostituite dalle province.

In effetti, questa previsione potrebbe consentire la riduzione dei costi della politica: la scomparsa delle Autorità d'ambito eviterebbe per gli enti locali partecipanti spese per il loro mantenimento, attribuendo le funzioni ad un ente pubblico già esistente ed operante, che dispone di proprie strutture, senza, quindi, ulteriori aggravii economici, dovuti alla creazione di nuovi soggetti, forme associative *ad hoc*. Tra l'altro, le funzioni in materia di gestione integrata dei rifiuti e del servizio idrico integrato verrebbero accorpate in un unico ente, consentendo, oltre alla riduzione dei costi, anche la semplificazione delle procedure amministrative<sup>(43)</sup>.

In altre parole, trasferendo alle province le funzioni delle Autorità d'ambito, con conseguente scomparsa di quest'ultime, si potrebbe offrire al cittadino un segnale di chiarezza, concentrando finalmente in un unico soggetto pubblico ruoli e responsabilità di gestione dei servizi, in considerazioni delle quali saranno poi valutati gli amministratori locali da parte dei cittadini-elettori.

---

(43) Sul punto si veda A. VIGNERI, *L'emendamento Legnini all'art. 15 della finanziaria 2008: sogno o son desta?*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Sennonché, non si può dimenticare che la scelta delle forme di cooperazione è rimessa alle Regioni, le quali, alla luce dell'art. 2, comma 38, cit. possono optare, alternativamente alla scelta della provincia come Autorità d'ambito, per forme associative di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000.

Prima di passare ad analizzare la situazione regionale, per comprendere cosa stia accadendo a tale livello e per verificare come siano state recepite o si stiano recependo le indicazioni provenienti dal legislatore statale, è opportuno fare una piccola osservazione relativa alle novità introdotte dalla finanziaria 2008 riguardanti la forma delle Autorità d'ambito.

La finanziaria, oltre a prevedere la possibilità di individuare nella provincia la figura dell'Autorità d'ambito, ammette, come già osservato, il ricorso a forme associative.

Tale scelta, però, sembrerebbe essere condizionata dal rispetto di un vincolo di forma, nel senso che le forme associative dovrebbero assumere la veste di quelle previste dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000.

In altre parole, la libertà di scelta organizzativa sancita dal legislatore del codice dell'ambiente sembrerebbe esser venuta meno.

Tuttavia, anche in tal caso, potrebbero essere fatte valere le stesse osservazioni, precedentemente esposte, sulle quali la dottrina, durante il periodo di vigenza della legge Galli e del decreto Ronchi, aveva fondato la teoria della libertà di scelta organizzativa delle Regioni in relazione alla forma delle Autorità d'ambito: nonostante la legge 36/1994 e il d.lgs. 22/1997 prevedessero il ricorso a forme ben precise per la costituzione delle Autorità d'ambito (convenzione o consorzio), si era giunti a ritenere legittimo l'eventuale ricorso ad altre forme, in considerazione del fatto che gli enti territoriali, ferme restando la funzione di aggregazione ed il contenuto minimo delle Autorità in questione, dovessero essere messi in condizione di poter optare per le forme più adatte – non necessariamente rappresentate, per l'appunto, dal consorzio o dalla convenzione – a

consentire ai soggetti in esame il raggiungimento del proprio scopo<sup>(44)</sup>.

Alla luce di tale considerazione, è possibile, pertanto, ritenere che, anche in presenza di indicazioni di forma ben precise provenienti dal legislatore statale, le Regioni siano, tuttora, libere di scegliere la forma di cooperazione che meglio si attaglia alle proprie esigenze organizzative. Le indicazioni di forma provenienti dall'art. 2, comma 38, della finanziaria 2008 non dovrebbero, quindi, essere ritenute tassative.

È interessante, a questo punto, capire come il legislatore regionale ha inteso queste indicazioni e in che termini vi ha dato applicazione.

### 5. *Le scelte del legislatore regionale*

L'art. 2, comma 38, della finanziaria 2008 ha individuato nel 1° luglio 2008 la data entro cui le Regioni avrebbero dovuto provvedere a riorganizzare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti, rideterminando gli ambiti territoriali ottimali e individuando nella provincia o, alternativamente, nelle forme associative tra comuni di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000 i soggetti giuridici a cui attribuire le relative funzioni.

È inevitabile, allora, porsi l'interrogativo su cosa sia accaduto e su quale sia la situazione attuale: ci si chiede se le Regioni abbiano provveduto entro la data indicata alla riorganizzazione suddetta e se sì in che termini.

---

(44) In considerazione di ciò, la dottrina ha osservato “come l’Autorità sia caratterizzata da una parte sostanziale, rappresentata dall’obiettivo che le è proprio e dalle funzioni che le sono (o possono essere) attribuite, nonché da una parte formale, soggettiva, caratterizzata dalla forma giuridica che essa può assumere. Si è anche detto che la parte sostanziale ha una sorta di contenuto essenziale tipico, un *minimum* intangibile a cui possono aggiungersi funzioni ulteriori e strumentali, mentre la parte soggettiva è invece in qualche modo “atipica””: così M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, cit., 535.

In realtà, dall'analisi del quadro legislativo regionale relativo alle materie in esame, posta in essere ai fini del presente lavoro, risulta esservi una situazione normativa cronologicamente variegata, caratterizzata, cioè, dalla presenza di leggi molto distanti temporalmente tra loro.

In altre parole, accanto a Regioni che dispongono di normative piuttosto recenti, se non recentissime, che recepiscono le ultime novità apportate in materia anche dalla suddetta finanziaria 2008, ve ne sono altre che dispongono ancora di leggi attuative del decreto Ronchi o della legge Galli, risalenti agli anni '90.

Più precisamente, potremmo catalogare le leggi regionali attualmente in vigore in tre grandi gruppi: il primo comprende le leggi che trovano fondamento e sono attuative della legge 36/1994 e del d.lgs. 22/1997; il secondo comprende tutte quelle leggi emanate a seguito del codice dell'ambiente; il terzo, infine, comprende le leggi emanate per dare attuazione al disposto dell'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008.

Al dunque, non tutte le Regioni hanno provveduto a riorganizzare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti come richiesto dalla legge 244/2007. Anzi, volendola dire tutta, è possibile constatare che alcune Regioni non solo non hanno provveduto ad adeguare la propria normativa alla finanziaria 2008, ma, addirittura, continuano a non disporre di leggi che disciplinano i servizi in questione, nonostante siano passati ormai quasi quindici anni dall'approvazione della legge Galli e circa dodici dall'approvazione del decreto Ronchi<sup>(45)</sup>.

---

(45) In Calabria, ad esempio, non vi è ad oggi una legge che disciplini il servizio di gestione integrata dei rifiuti. Come evidenziato nello stesso Piano regionale per la gestione dei rifiuti 2007, "nella Regione Calabria, con estensioni temporali e territoriali progressive, vige dal 1997 lo stato di emergenza ambientale connesso soprattutto al problema dei rifiuti solidi urbani, alla loro gestione, all'individuazione e alla chiusura del cosiddetto ciclo integrale e contestualmente esteso anche al settore delle acque. Pertanto, la materia dei rifiuti in ambito regionale è attualmente regolata dalla normativa nazionale di settore che, data l'emergenza in atto, è

In questi casi i riferimenti normativi vanno individuati nelle poche norme sparse tra leggi di vario genere e contenuto, come, ad esempio, quelle che attengono al conferimento di funzioni, o in strumenti come i Piani regionali di gestione dei rifiuti.

Quest'ultimi strumenti, in realtà, hanno consentito anche a molte vecchie leggi, risalenti agli anni '90, di rimanere in vita: affidando la riorganizzazione o il recepimento e l'attuazione delle novità normative ai Piani, è stato possibile mantenere in vigore leggi non più perfettamente adeguate ai tempi. Potremmo quasi arrivare a dire che i Piani fungono da "aggiornamento indiretto" delle leggi regionali in materia.

È opportuno, comunque, rilevare che se alcune vecchie leggi attualmente in vigore risultano effettivamente non conformi alle novità normative introdotte<sup>(46)</sup>, altre, invece, nonostante l'"età", risultano resistenti ai cambiamenti, in quanto le scelte operate a suo tempo dal legislatore regionale si sono rivelate perfettamente adattabili al contesto attuale e alle recenti previsioni normative.

---

integrata, in casi di stretta necessità ed urgenza, dalle disposizioni contenute nelle ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri che sono state via via emanate e dai conseguenti provvedimenti adottati dal Commissario delegato".

È pur vero, però, che in questo periodo l'assessore regionale all'ambiente si sta adoperando per elaborare, in accordo con gli enti locali, una proposta di legge che disciplini in settore in questione.

Anche in Sardegna non vi è attualmente una legge di settore che disciplini specificamente il servizio di gestione integrata dei rifiuti. I vari tentativi posti in essere per elaborarla ed approvarla non sono, infatti, andati a buon fine. Le poche disposizioni in materia sono rinvenibili, quindi, nella l.r. 12 giugno 2006, n. 9 (artt. 58 e 59) sul conferimento di funzioni agli enti locali. L'organizzazione del servizio è stata regolata finora grazie all'intervento di strumenti come il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani. Proprio con l'ultimo Piano, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 73/7 del 20 dicembre 2008, si è provveduto a riorganizzare il servizio anche alla luce della finanziaria 2008, prevedendo l'istituzione di un unico ambito territoriale ottimale coincidente con l'intero territorio regionale, con conseguente individuazione di un'unica Autorità d'ambito.

(46) Si veda la l.r. Puglia 6 settembre 1999, n. 28 in materia di servizio idrico integrato che prevede il ricorso alla forma della convenzione senza però richiedere il requisito della personalità giuridica. La legge prevede, infatti, che i comuni e le province istituiscano un organismo comune per l'organizzazione del servizio idrico integrato denominato "Autorità d'ambito".

Le leggi regionali che, ad esempio, hanno optato, in relazione alla forma dell'Autorità d'ambito, per la convenzione o il consorzio non sono poi così distanti dalla legge finanziaria 2008, che prevede, alternativamente all'attribuzione delle funzioni alla provincia, la possibilità di ricorrere ad una delle forme associative di cui agli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000, tra le quali, per l'appunto, si collocano anche la convenzione e il consorzio.

Ciò potrebbe spiegare, quindi, il perché dell'inattivismo di molti legislatori regionali, che non hanno, di fatto, provveduto ad aggiornare le proprie normative in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti.

Non mancano, tuttavia, leggi regionali di recente approvazione. Alcune sono state emanate proprio al fine di dare attuazione alle previsioni della finanziaria 2008<sup>(47)</sup>.

Non si può fare a meno di rilevare, però, come quasi tutte le leggi emanate a seguito della legge 244/2007 abbiano optato, per quanto riguarda le Autorità d'ambito, per le forme associative disciplinate dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000.

Pochi hanno invece optato per quella che sembrerebbe rappresentare la scelta più radicale, quella, cioè, di sopprimere le Autorità d'ambito e di attribuire le funzioni di quest'ultime alle province<sup>(48)</sup>. Questo anche perché si ritiene che "i comuni

---

(47) V. l.r. Liguria, 28 ottobre 2008, n. 39, "Istituzione delle Autorità d'ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152". Con tale legge si è previsto, conformemente a quanto disposto dalla finanziaria 2008, che gli ATO vadano a coincidere con il territorio provinciale e che le Autorità d'ambito assumano la forma del consorzio obbligatorio tra provincia e comuni ex art. 31 d.lgs. 267/2000. V. anche l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10, cit., nella quale si prevede che, al posto delle vecchie agenzie di ambito, costituite ai sensi della l.r. 25/1999, cit., subentrino le nuove forme di cooperazione della convenzione, di cui all'art. 30 d.lgs. 267/2000, aventi personalità giuridica di diritto pubblico.

(48) Tra i pochissimi legislatori che hanno fatto la scelta della provincia, si segnala quello campano: v. l.r. Campania 28 marzo 2007, n. 4 (così come modificata dalla l.r. 14 aprile 2008, n. 4), "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". Precisamente, l'art. 16, comma 1, di tale legge, rubricato "Struttura dell'Autorità d'ambito", afferma che "per ogni ATO le

sono i naturali destinatari dei servizi (...) e i proprietari delle reti e tocca, perciò, a loro controllare la qualità dei servizi e l'efficienza delle infrastrutture (...)”<sup>(49)</sup>.

Si potrebbe, quindi, concludere sostenendo che, in realtà, il quadro è ancora in profondo divenire e gli effetti delle scelte dei legislatori regionali potranno essere valutati appieno solo in una prospettiva di lungo periodo.

---

funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sono attribuite alle province”. Inoltre, l'art. 20, comma 2, ribadisce che “alla provincia è trasferito l'esercizio delle competenze degli enti locali consorziati in materia di gestione integrata dei rifiuti”.

Occorre segnalare anche la l.r. Valle D'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, “Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti”. Tale legge, in realtà, è di qualche giorno precedente alla finanziaria 2008, ma sembra, comunque, conformarsi perfettamente alle prescrizioni di quest'ultima. Se la Finanziaria 2008, per ridurre la spesa e rendere più efficiente il sistema, affida alla provincia il ruolo di Autorità d'ambito, la l.r. 31/2007 attribuisce, però, il ruolo di Autorità d'ambito alla Regione (art. 7). Essendo stato previsto, infatti, un solo ATO, corrispondente all'intero territorio regionale, è stato possibile individuare una sola Autorità d'ambito, rappresentata, per l'appunto, dalla Regione stessa. Si persegue, comunque, l'obiettivo della riduzione della spesa, in quanto non si prevede l'istituzione di una struttura *ad hoc* per lo svolgimento delle funzioni, ma ci si avvale delle strutture della Regione stessa.

Infine, occorre segnalare che nelle Marche è stata approvata dalla Giunta regionale, con delibera n. 1300 del 29 settembre 2008, una proposta di legge concernente la “Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”, che, attualmente, è all'esame della Commissione. Tale proposta, all'art. 7, prevede che l'Autorità d'ambito si costituisca tramite consorzio obbligatorio dei comuni appartenenti all'ATO. Al contempo, però, si afferma che, nel caso in cui i comuni non ottemperino nei tempi e nei modi previsti dall'articolo in questione, l'Autorità d'ambito è la provincia.

(49) Così si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge della Regione Campania, attualmente in discussione, in materia di servizio idrico integrato, rubricato, precisamente, “Modifiche alla legge regionale 21 maggio 1997, n. 14 – Direttive per l'attuazione del servizio idrico integrato ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36”. In tale disegno di legge, che si rifà espressamente a quanto disposto nell'art. 2, comma 38, della legge 244/2007, il legislatore campano ha seguito una via diversa rispetto a quella seguita nella l.r. 4/2007 cit. in materia di rifiuti: mentre in quest'ultima ha ritenuto opportuno individuare nella provincia la figura dell'Autorità d'ambito, nel disegno di legge in questione ha optato per le “forme associative” tra comuni di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000 e tra queste, in particolare, per il “consorzio”, che, tra l'altro, è la forma già prevista dalla legge regionale attualmente in vigore in materia di servizio idrico integrato (l.r. 14/1997).



# **Documentazione**

---

---



# **Legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l'atoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”\***

---

---

## INDICE

### **TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI**

*Art. 1 - Finalità e indirizzi generali*

*Art. 2 - Riassetto delle funzioni e modalità di esercizio*

### **TITOLO II - RIORDINO TERRITORIALE**

*Art. 3 - Oggetto e finalità*

### **CAPO I - RIORDINO DELLE COMUNITÀ MONTANE**

*Art. 4 - Revisione degli ambiti territoriali delle Comunità montane*

*Art. 5 - Disciplina e riduzione del numero dei componenti degli organi delle Nuove Comunità montane*

*Art. 6 - Scioglimento di Comunità montane per trasformazione in Unioni di Comuni e per incorporazione ad Unioni di Comuni esistenti*

*Art. 7 - Costituzione di presidi territoriali*

*Art. 8 - Modifiche alla disciplina di approvazione dello statuto delle Comunità montane*

### **CAPO II - MISURE DI RIORDINO ED INCENTIVAZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE**

*Art. 9 - Principio di non sovrapposizione tra enti associativi*

*Art. 10 - Principi per il conferimento di funzioni in adeguatezza alle Nuove Comunità montane e alle Unioni di Comuni*

*Art. 11 - Conferimento volontario di funzioni dei Comuni alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni*

*Art. 12 - Sviluppo della cooperazione tra le Province e gli enti associativi*

*Art. 13 - Modifiche alla legge regionale n. 11 del 2001 in materia di programma di riordino territoriale e di incentivi alle forme associative*

*Art. 14 - Ulteriori requisiti per l'accesso ai contributi*

*Art. 15 - Contributi per il riordino territoriale*

*Art. 16 - Incentivazione della fusione di Comuni*

*Art. 17 - Destinazione alle Unioni di Comuni subentranti a Comunità montane disciolte del fondo regionale per il funzionamento delle Comunità montane*

---

(\*) Testo coordinato con le modifiche apportate dalla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 22. Testo non ufficiale.

**CAPO III - INTERVENTI PER LA VALORIZZAZIONE DEI TERRITORI MONTANI.  
MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE N. 2 DEL 2004**

*Art. 18 - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2004*

*Art. 19 - Norme transitorie per i procedimenti di cui alla legge regionale n. 2 del 2004*

**CAPO IV - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI**

*Art. 20 - Previsione di un testo unico regionale delle norme sugli enti locali associativi*

*Art. 21 - Contributi alle forme associative già esistenti*

*Art. 21-bis - Misure straordinarie transitorie per accompagnare il riordino delle Comunità montane e delle Unioni*

*Art. 22 - Entrata in vigore*

**TITOLO III - MISURE DI RIORGANIZZAZIONE IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI****CAPO I - PRINCIPI E NORME GENERALI**

*Art. 23 - Ambito della riforma in materia di servizi pubblici. Finalità e obiettivi*

**CAPO II - RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

*Art. 24 - Funzioni in materia di trasporto pubblico locale*

*Art. 25 - Riforma delle Agenzie locali per la mobilità*

*Art. 26 - Attuazione del riassetto organizzativo del sistema delle Agenzie*

*Art. 27 - Modifiche alla legge regionale n. 30 del 1998*

**CAPO III - RIFORMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI**

*Art. 28 - Regolazione dei servizi pubblici*

*Art. 29 - Comitato di indirizzo regionale per la regolazione dei servizi pubblici*

*Art. 30 - Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani*

*Art. 31 - Norme a tutela degli utenti dei servizi pubblici*

*Art. 32 - Disposizioni transitorie*

*Art. 33 - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1999*

*Art. 34 - Disposizioni finali*

**TITOLO IV - ULTERIORI MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE E NORME PER FAVORIRE I PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE****CAPO I - MISURE PER UN SISTEMA CONTRATTUALE COORDINATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE REGIONALE E LOCALE**

*Art. 35 - Razionalizzazione delle funzioni relative alla attività contrattuale*

*Art. 36 - Monitoraggio in materia contrattuale*

**CAPO II - PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FONDAZIONE CENTRO RICERCHE MARINE**

*Art. 37 - Autorizzazione a partecipare alla Fondazione e condizioni di adesione*

*Art. 38 - Esercizio dei diritti*

*Art. 39 - Contributo annuale*

*Art. 40 - Abrogazione di norme*

**CAPO III - PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA SOCIETÀ TERME DI SALSOMAGGIORE SPA**

*Art. 41 - Autorizzazione alla fusione con Terme di Tabiano SpA*

**CAPO IV - DISPOSIZIONI SUL PERSONALE**

*Art. 42 - Criteri generali sul trattamento del personale*

**TITOLO I****DISPOSIZIONI GENERALI***Art. 1**Finalità e indirizzi generali*

1. La Regione adotta misure di riforma organizzativa e funzionale, al fine di elevare il livello di qualità delle prestazioni e di ridurre complessivamente gli oneri organizzativi, procedurali e finanziari, nel contesto dei processi di riforma volti al rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche e con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con Province, Comuni e Comunità montane.

2. La Regione persegue i seguenti obiettivi:

a) riordino territoriale, rispetto al quale attua la riforma delle Comunità montane, con la revisione dei rispettivi ambiti territoriali e la loro valorizzazione quali enti di presidio dei territori montani e di esercizio associato delle funzioni comunali, assimilandole alle Unioni di Comuni; sostiene l'incentivazione delle Unioni di Comuni, quali livelli istituzionali appropriati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e per la stabile integrazione delle politiche comunali; opera la riallocazione delle funzioni amministrative comunali mediante conferimento alle Comunità montane riformate ed alle Unioni;

b) appropriata configurazione dell'assetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo, rispetto alla quale promuove e sostiene:

1) il superamento delle criticità gestionali e la sovrapposizione dei livelli;

2) lo sviluppo della qualità complessiva delle prestazioni dei livelli di governo;

3) l'individuazione di indicatori atti a verificarne l'efficacia nell'ambito del documento di programmazione economico-finan-

ziaria con riferimento alla progressiva acquisizione dell'autonomia finanziaria e di bilancio;

c) razionalizzazione organizzativa, rispetto alla quale promuove misure per:

1) un efficace sistema delle partecipazioni societarie, fondata sul principio dell'interesse pubblico prevalente e con la riduzione degli oneri organizzativi e finanziari;

2) la semplificazione del sistema degli enti pubblici sub-regionali, con l'obiettivo della riduzione degli oneri finanziari e amministrativi e con l'adozione di misure di eliminazione o di rifunionalizzazione organica;

3) revisione dei meccanismi procedurali e decisionali, rispetto alla quale promuove misure che consentano ai processi decisionali di svolgersi con efficacia e rapidità e con la riduzione generalizzata dei tempi.

3. La Giunta regionale, per l'attuazione degli obiettivi previsti nel presente articolo, è autorizzata a concludere accordi con il Governo per armonizzare i rispettivi provvedimenti normativi, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione.

#### *Art. 2*

#### *Riassetto delle funzioni e modalità di esercizio*

1. Nelle materie interessate dalle misure di riordino territoriale e organizzativo, così come definite dalle norme dei Titoli II e III, sono individuati i livelli istituzionali cui attribuire le funzioni amministrative già collocate presso i livelli e gli enti oggetto di riorganizzazione, ovvero agenzie ed enti strumentali, garantendo la continuità dei servizi e l'efficacia delle politiche locali.

2. Le norme relative al riordino delle Comunità montane provvedono a ridefinire le funzioni del nuovo ente montano, con l'attribuzione delle funzioni appropriate sia al ruolo di promozione dello sviluppo socio economico e valorizzazione del territorio montano sia a quello di ente associativo dei Comuni.

3. In coerenza con le finalità dell'articolo 1 e sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza, le funzioni attribuite ai diversi livelli istituzionali possono essere esercitate, previo accordo di tutti i soggetti istituzionali interessati, in modo da superare la frammentarietà, attuando comuni obiettivi di coesione territoriale.

4. La Giunta regionale, previa ricognizione dell'assetto esistente delle funzioni, d'intesa con Province e Comuni acquisita nella Conferenza Regione - Autonomie locali, formula proposte di riallocazione delle funzioni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, efficienza e semplificazione istituzionale, valutando ambiti adeguati in relazione alla natura delle funzioni e alle esigenze connesse ad una efficace organizzazione sul territorio delle stesse.

## TITOLO II

### RIORDINO TERRITORIALE

#### *Art. 3*

#### *Oggetto e finalità*

1. Il presente Titolo detta misure di riordino dei livelli istituzionali operanti in ambito sovracomunale per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con particolare riferimento ai seguenti oggetti e finalità:

a) riordino delle Comunità montane mediante la ridelimitazione dei loro ambiti territoriali e l'assimilazione del loro ordinamento a quello delle Unioni di Comuni;

b) promozione delle Unioni di Comuni quali livelli istituzionali appropriati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e per la più efficace e stabile integrazione sul territorio delle politiche settoriali;

c) previo accordo con le Province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni, promozione dell'esercizio in forma associata anche di funzioni provinciali;

d) incentivazione dell'unificazione in livelli dimensionali adeguati all'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni, valorizzando a tal fine le Comunità montane e le Unioni di Comuni;

e) definizione di principi sull'allocazione delle funzioni amministrative, volti a conseguire l'efficienza e l'economicità, perseguendo, attraverso le forme associative tra gli enti locali, l'adeguatezza degli enti a svolgere i compiti assegnati;

f) completezza, omogeneità e unicità della responsabilità amministrativa in capo agli enti, per assicurare l'unitaria responsabilità

di servizi o attività amministrative omogenee nonché una effettiva autonomia di organizzazione e di svolgimento;

g) graduale superamento della sovrapposizione di enti di governo e di gestione di servizi negli stessi ambiti territoriali, mediante unificazione in capo ad un solo ente di compiti e responsabilità, tenendo conto del rilievo pubblicistico delle attività di indirizzo politico-programmatico spettanti a ciascun livello istituzionale;

h) armonizzazione degli strumenti, generali e settoriali, della programmazione per lo sviluppo della montagna.

## CAPO I

### RIORDINO DELLE COMUNITÀ MONTANE

#### *Art. 4*

#### *Revisione degli ambiti territoriali delle Comunità montane*

1. Per favorire la valorizzazione delle zone montane e l'esercizio associato di funzioni comunali, la Regione, in deroga a quanto disposto dall'articolo 5, dall'articolo 9, comma 1 lettera c) e dall'articolo 10, comma 1 della legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali), provvede, in attuazione dell'articolo 2, commi da 16 a 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) e con le procedure indicate nel presente articolo, alla ridelimitazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane, quali enti specificamente preposti alla salvaguardia, alla valorizzazione ed al presidio delle zone montane.

2. A tal fine la Regione opera una riduzione del numero complessivo delle Comunità montane, che non potranno essere superiori a nove, attraverso:

- a) l'accorpamento di Comunità montane;
- b) lo scioglimento di Comunità montane ed eventuale contestuale trasformazione in Unioni di Comuni, anche allargate ad altri Comuni;
- c) lo scioglimento della Comunità montana e contestuale incorporazione in una Unione di Comuni preesistente o nel Nuovo Circondario imolese;
- d) la fusione in un unico Comune montano di Comuni facenti parte della Comunità montana che conseguentemente viene soppressa.

3. In attuazione del comma 2, la Giunta regionale, tenuto conto delle caratteristiche territoriali, demografiche, socio-economiche complessive e dei preesistenti ambiti di cooperazione tra i Comuni, delibera, entro il 31 ottobre 2008, una proposta di ridelimitazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane, ivi incluse eventuali ipotesi di scioglimento o di esclusione di alcuni comuni dal loro ambito territoriale. La proposta è trasmessa a tutte le Comunità montane ed ai Comuni interessati, che devono esprimere il loro parere in merito entro il 31 gennaio 2009.

4. Il parere ai sensi del comma 3 deve essere deliberato dagli organi rappresentativi dei Comuni e delle Comunità montane interessati e può contenere proposte diverse di ridelimitazione o scioglimento, purché coerenti ad una delle ipotesi indicate al comma 2.

5. Qualora i Comuni interessati, nel rendere il suddetto parere, deliberino di aderire ad una delle ipotesi di cui al comma 2, lettere *b*) e *c*) del presente articolo, disciplinate all'articolo 6, la nuova Unione di Comuni, ovvero l'incorporazione in Unione preesistente, deve essere costituita entro il 30 giugno 2009; decorso tale termine la Comunità montana può essere, in ogni caso, sciolta.

6. In caso di mancata trasmissione alla Regione del parere e delle diverse proposte entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 3, il parere si intende favorevole.

7. Il presidente della Giunta regionale, tenuto conto dei pareri e delle proposte espressi dagli enti interessati, adotta decreti di ridelimitazione entro il 28 febbraio 2009, dandone preventivamente comunicazione agli enti interessati. I decreti possono prevedere la decorrenza dei propri effetti dalla data di insediamento dei nuovi Consigli comunali successiva alle prossime elezioni amministrative locali.

8. Il presidente della Giunta regionale, con i decreti di ridelimitazione disciplina i rapporti successivi fra le precedenti Comunità montane, i nuovi enti ed i Comuni nominando, ove necessario, un commissario per le relative operazioni. Di norma, in caso di accorpamento di più Comunità montane, la Nuova Comunità montana subentra in tutti i rapporti giuridici delle precedenti. Gli stessi decreti prevedono, altresì, il termine per l'approvazione dei nuovi statuti e per la costituzione dei nuovi organi, anche in deroga all'articolo 7 della legge regionale n. 11 del 2001.

9. Al fine di favorire la trasformazione di Comunità montane in

Unioni di Comuni, una quota del fondo regionale per il funzionamento delle Comunità montane di cui all'articolo 17 viene destinata alle Unioni derivanti da preesistenti Comunità montane per finanziarne il funzionamento, fino alla attribuzione alla Regione della gestione del fondo ordinario corrente statale.

10. La Regione assicura un riequilibrio nell'impiego delle risorse regionali, anche regolate da provvedimenti di settore, allo scopo di attenuare, per i Comuni montani, gli effetti sfavorevoli nell'accesso alle risorse statali per il funzionamento derivanti dallo scioglimento delle Comunità montane.

#### *Art. 5*

#### *Disciplina e riduzione del numero dei componenti degli organi delle Nuove Comunità montane*

1. Il Consiglio delle Nuove Comunità montane è formato esclusivamente da sindaci o consiglieri dei Comuni partecipanti.

2. La composizione e le modalità di elezione del Consiglio della Comunità montana sono stabiliti dallo statuto secondo uno dei seguenti modelli:

a) elezione di due rappresentanti di ciascun Consiglio comunale con voto separato dei consiglieri di maggioranza, compreso il sindaco, e di minoranza; in tal caso ciascun consigliere di maggioranza o di minoranza può esprimere un solo voto a favore di un consigliere, rispettivamente, di maggioranza o di minoranza, considerando nulli i voti espressi in modo difforme. Lo statuto può prevedere, in luogo della elezione del rappresentante di maggioranza, che il sindaco sia membro di diritto del Consiglio comunitario. Nel Consiglio così costituito il sindaco o il rappresentante consiliare della maggioranza dispone di due voti e quello della minoranza di un unico voto;

b) elezione congiunta del Consiglio della Comunità montana con sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti, in un'unica assemblea alla quale partecipano tutti i consiglieri dei Comuni in essa ricompresi ciascuno dei quali ha diritto a un voto;

c) individuazione di tutti i sindaci quali membri di diritto del Consiglio comunitario ed elezione della rimanente quota di componenti con il metodo di cui alla lettera b). A tal fine, ogni sindaco deve dichiarare, in sede di presentazione delle liste, il proprio collegamento con una di esse. I seggi sono attribuiti con il metodo proporzionale

puro. Qualora la lista maggioritaria risulti avere conseguito oltre il sessanta per cento dei seggi, sommando quelli ottenuti sulla base del risultato della votazione e quelli dei sindaci membri di diritto che ad essa hanno dichiarato il collegamento, dai seggi elettivi si detrae un numero pari a quello necessario per riportare la consistenza della rappresentanza della lista non oltre il sessanta per cento dei componenti l'organo. I seggi così sottratti vengono ridistribuiti con metodo proporzionale tra le altre liste concorrenti.

3. Nei casi previsti al comma 2, lettere *b*) e *c*), in caso di tornate elettorali differenziate tra i Comuni aderenti, il Consiglio dell'ente associativo deve essere rinnovato e il precedente organo resta in carica in regime di *prorogatio* fino alla elezione del nuovo. In tali casi, previsti dal comma 2, lettere *b*) e *c*), lo statuto stabilisce altresì il numero massimo dei componenti il Consiglio in misura non superiore a:

a) 24 membri nelle Comunità montane con popolazione superiore a 30.000 abitanti;

b) 16 membri nelle Comunità montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti;

c) 13 membri nelle Comunità montane con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

4. La Giunta è composta da tutti i sindaci dei Comuni aderenti. Lo statuto disciplina le modalità di elezione del presidente, da scegliersi tra i sindaci.

5. Per le Comunità montane costituite da almeno otto Comuni lo statuto può prevedere una Giunta a composizione ridotta, di cui facciano parte un numero massimo di sindaci pari a cinque, compreso il presidente, eletti dal Consiglio comunitario. In tal caso lo statuto deve prevedere che i sindaci siano membri di diritto del Consiglio comunitario o, in alternativa, che sia costituito un ulteriore organismo, la Conferenza dei sindaci. La Conferenza dei sindaci, i cui componenti non percepiscono alcuna indennità, deve essere obbligatoriamente sentita su tutti gli atti concernenti gestioni associate intercomunali.

6. Ai sensi dell'articolo 2, comma 18, lettera *c*) della legge n. 244 del 2007, agli assessori non è riconosciuta alcuna indennità, ferma restando quella ad essi spettante in quanto sindaci dei rispettivi Comuni. Al presidente può essere riconosciuta una indennità, a carico della Comunità montana, in misura pari alla differenza tra l'indennità spettante in quanto sindaco e quella spettante per la carica di presidente della Comunità montana, calcolata ai sensi dell'articolo 82,

comma 8, lettera *c*) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Permane altresì il diritto a fruire dei permessi, licenze, gettoni di presenza, rimborsi spese e di ogni altra tutela spettante ai componenti degli organi delle Comunità montane in base alla vigente normativa statale in materia di "status degli amministratori".

7. I Comuni adeguano lo statuto delle Nuove Comunità montane alle disposizioni della presente legge entro il termine stabilito dal decreto del presidente della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 8 della presente legge. Fermo restando quanto previsto all'articolo 8, comma 2, decorso tale termine e fino al momento della entrata in vigore delle modifiche statutarie di adeguamento, le norme statutarie in contrasto con la presente legge sono da considerarsi prive di ogni effetto.

8. L'articolo 18 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università) è abrogato.

#### *Art. 6*

*Scioglimento di Comunità montane per trasformazione in Unioni di Comuni e per incorporazione ad Unioni di Comuni esistenti*  
(modificato comma 1 da art. 38 l.r. 19 dicembre 2008, n. 22)

1. Qualora i Comuni già facenti parte di una Comunità montana deliberino, anche unitamente a Comuni contermini non montani, di costituire una o più Unioni di Comuni, o di aderire ad una Unione o al Nuovo Circondario imolese, la Regione provvede, con decreto del presidente della Giunta regionale, allo scioglimento della Comunità montana regolamentando i relativi rapporti successivi anche attraverso la nomina di un commissario. Il decreto produce effetto contestualmente alla approvazione o alla modifica dello statuto e dell'atto costitutivo dell'Unione *nonché all'insediamento degli organi dell'Unione.*

2. Le Unioni di Comuni istituite ai sensi del comma 1, per esercitare le funzioni ed i compiti delle preesistenti Comunità montane, devono prevedere nel loro statuto:

*a)* una durata dell'Unione di Comuni non inferiore a dieci anni;

b) una maggioranza qualificata per il recesso da parte dei Comuni dall'Unione pari a due terzi dei componenti il Consiglio comunale;

c) nel caso di legittimo recesso di un Comune dall'Unione, che detto recesso abbia effetto a partire dal secondo anno dalla adozione della deliberazione consiliare.

3. Qualora l'Unione di Comuni ricomprenda anche Comuni non montani, la Giunta dell'Unione si riunisce in composizione ristretta ai sindaci dei Comuni montani quando delibera sulle funzioni proprie della Comunità montana soppressa e su materie di esclusivo interesse dei Comuni montani.

4. L'adesione di Comuni montani ad Unioni di Comuni e la soppressione delle Comunità montane o comunque l'esclusione di tali Comuni da Comunità montane non priva i relativi territori montani, come precisato all'articolo 2, comma 19 della legge n. 244 del 2007, dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali ed anche regionali.

5. Le Unioni istituite o ampliate ai sensi del presente articolo assumono le funzioni della Comunità montana preesistente, subentrando alla stessa in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi. È attribuita alle suddette Unioni la potestà di svolgere le funzioni, esercitare le competenze, partecipare agli organismi istituiti, adottare gli atti e le iniziative attribuite alle Comunità montane dalle disposizioni delle leggi regionali vigenti.

6. In caso di successivo scioglimento volontario dell'Unione o di recesso dei Comuni già appartenenti alle Comunità montane sopprese, la Regione può, con decreto del presidente della Giunta regionale e sentiti i Comuni interessati, disporre nuovamente l'istituzione della Comunità montana includendovi i Comuni montani o parzialmente montani. Il decreto di ricostituzione indica i Comuni e ricostituisce la Comunità, stabilendo le procedure per l'insediamento dell'organo rappresentativo e regolando gli aspetti successori.

7. Le disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 si applicano anche al Nuovo Circondario imolese qualora esso subentri, ai sensi del comma 1, ad una Comunità montana.

#### *Art. 7*

#### *Costituzione di presidi territoriali*

1. Al fine di garantire l'ottimale gestione, l'esercizio delle

funzioni da parte della Comunità montana ridelimitata per accorpamento può essere svolto, in modo da assicurarne l'esercizio unitario, mediante sportelli unici decentrati di presidio territoriale, di regola istituiti presso i Comuni, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari.

*Art. 8*

*Modifiche alla disciplina di approvazione dello statuto delle Comunità montane*

1. Lo statuto della Comunità montana è approvato o modificato dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie dei Comuni.

2. Quando la legge impone obblighi di adeguamento statutario se i Consigli comunali non vi provvedono entro il termine fissato o, in mancanza, entro i quattro mesi dall'entrata in vigore dalla legge che impone l'adeguamento, provvede in via sostitutiva il presidente della Giunta regionale.

**CAPO II**

MISURE DI RIORDINO ED INCENTIVAZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE

*Art. 9*

*Principio di non sovrapposizione tra enti associativi*

1. La Regione favorisce la razionalizzazione del processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture incentivando le forme associative con personalità giuridica a vocazione plurifunzionale e in ambito sovracomunale in cui non vi siano sovrapposizioni di enti e di competenze. A tal fine, per accedere ai contributi regionali destinati alle forme associative, ivi incluse le Nuove Comunità montane ed il Nuovo Circondario imolese, i Comuni non possono aderire per le stesse funzioni o servizi a più di un ente associativo, salva l'adesione a consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali o regionali.

2. La Regione promuove, in via prioritaria la fusione tra Comuni, la costituzione di Unioni di Comuni e l'esercizio associato delle funzioni da parte delle Nuove Comunità montane.

*Art. 10**Principi per il conferimento di funzioni in adeguatezza alle Nuove Comunità montane e alle Unioni di Comuni*

1. Le leggi regionali successive al riordino delle forme associative operato dalla presente legge, disciplinano il conferimento alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di Comuni di funzioni e compiti amministrativi e delle relative risorse. Le suddette leggi si ispirano ai seguenti principi:

a) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni amministrative, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione;

b) razionalizzare, semplificare e contenere i costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, attraverso il criterio dell'unificazione per ambiti territoriali adeguati;

c) riordinare e semplificare le strutture organizzative dell'amministrazione, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni, anche al fine di eliminare le sovrapposizioni;

d) razionalizzare e semplificare i livelli di governo e di gestione, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli Comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

2. Il conferimento di funzioni di cui al comma 1 alle Unioni di Comuni è effettuato, in attuazione del principio di adeguatezza, a condizione che siano rispettati i requisiti per l'accesso ai contributi regolati dall'articolo 14.

3. Le Unioni di Comuni e le Nuove Comunità montane, oltre alle funzioni conferite ai sensi dei commi 1 e 2, gestiscono tutte le funzioni che i Comuni conferiscono loro al fine dello svolgimento in forma associata. Svolgono altresì tutte le funzioni conferite loro dalla Provincia, previa apposita convenzione tra la Provincia medesima e gli enti interessati ai sensi dell'articolo 12.

*Art. 11**Conferimento volontario di funzioni dei Comuni  
alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni*

1. Il conferimento volontario alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di funzioni comunali deve essere integrale, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare sportelli decentrati territoriali per un migliore rapporto con l'utenza. Tale conferimento deve essere effettuato, di norma, da tutti i Comuni aderenti alla forma associativa. I commi 2, 3 e 4 del presente articolo si applicano qualora il conferimento sia effettuato da tutti i Comuni aderenti.

2. In presenza del conferimento di funzioni, i compiti che la legge attribuisce ai sindaci, ivi inclusa la sottoscrizione di accordi di programma ed altri accordi, sono esercitati dal presidente dell'Unione o della Nuova Comunità montana.

3. I compiti e le funzioni che per legge spettano ai Consigli comunali sono esercitate, in caso di conferimento all'Unione o alla Nuova Comunità montana, dal Consiglio dell'Unione o della Nuova Comunità montana, sentita la Giunta dell'ente associativo Nuova Comunità montana. Le funzioni della Giunta comunale sono esercitate, in caso di conferimento, dalla Giunta dell'ente associativo.

4. Ove la Nuova Comunità montana o l'Unione coincidano con il distretto socio sanitario le funzioni del Comitato di distretto sono esercitate dalla Giunta, la cui composizione viene integrata ove la legge lo preveda, con la partecipazione del direttore del distretto, o di altri soggetti che per legge devono essere sentiti.

5. Entro il 31 dicembre 2010 i Comuni provvedono ad adeguare alle previsioni del comma 1 i conferimenti di funzioni già effettuati in favore delle rispettive Unioni e Comunità montane di appartenenza.

*Art. 12**Sviluppo della cooperazione tra le Province e gli enti associativi*

1. Le Province, anche in forma associata, in convenzione con gli enti interessati, possono attribuire alle Nuove Comunità montane o alle Unioni di Comuni il compito di svolgere anche attività e funzioni provinciali decentrate, in relazione alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi.

2. La convenzione, nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000, dovrà stabilire, nell'ambito delle competenze provinciali, le funzioni ed i compiti attribuiti, e dovrà stabilire altresì le modalità di svolgimento, anche mediante delega, costituzione di uffici comuni o specifiche modalità di organizzazione degli uffici provinciali e degli altri enti locali.

3. Nell'ambito della Conferenza territoriale prevista dall'articolo 10, comma 2, della legge regionale n. 6 del 24 marzo 2004 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università) viene periodicamente convocata una apposita sessione di coordinamento dei Sindaci dei Comuni montani, al fine di garantire l'unitarietà dei processi di programmazione, valorizzazione, rappresentanza e pianificazione del territorio montano.

#### *Art. 13*

#### *Modifiche alla legge regionale n. 11 del 2001 in materia di programma di riordino territoriale e di incentivi alle forme associative*

1. Il comma 4 dell'articolo 3 della legge regionale n. 11 del 2001 è abrogato.

2. La lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2001 è abrogata.

3. Al comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale n. 11 del 2001 dopo l'espressione "di cui alle lettere" è soppressa la lettera "*a*)".

4. Il comma 5 dell'articolo 13 della legge regionale n. 11 del 2001 è abrogato. Il programma di riordino territoriale, qualora all'interno di una Comunità montana costituita da almeno otto Comuni, o insistente su valli separate, siano state individuate una o più zone, può prevedere in via transitoria, in deroga a quanto stabilito dal secondo periodo del comma 4 dell'articolo 14 della legge regionale n. 11 del 2001, come modificato dal comma 6 del presente articolo, che i contributi siano erogati in proporzione al numero dei Comuni appartenenti alla zona interessata dall'esercizio associato, sempre che ciascun Comune sia computato in una sola zona.

5. L'articolo 15 della legge regionale n. 11 del 2001 è abrogato.

6. L'articolo 14 della legge regionale n. 11 del 2001, è così sostituito:

“Art. 14

*Criteri per la concessione degli incentivi alle forme associative*

1. Il programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione degli incentivi alle diverse forme di gestione associata, tenendo conto della tipologia della forma associativa, delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione associata, del grado di integrazione nell'esercizio delle funzioni e del raggiungimento di eventuali obiettivi di efficacia ed efficienza.

2. Il programma prevede l'erogazione di contributi ordinari annuali alle Unioni ed alle Nuove Comunità montane e di contributi straordinari da erogarsi all'atto della costituzione di Unioni, ed in particolare di quelle derivanti dalla trasformazione di preesistenti Comunità montane, nonché per l'istituzione di Nuove Comunità montane derivanti dall'accorpamento di preesistenti Comunità montane. Non è corrisposto alcun contributo alle Unioni di Comuni comprese, in tutto o in parte, in una Comunità montana.

3. Nella determinazione dell'importo dei contributi, è prevista in ogni caso una maggiorazione per le Unioni e le Comunità montane, secondo quanto previsto dall'articolo 33, comma 4, lettera a), punto 2) del decreto legislativo n. 267 del 2000.

4. Nella determinazione dell'importo del contributo ordinario, sono preferite le funzioni ed i servizi gestiti tramite uffici comuni o che comunque implicano una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale dei Comuni aderenti, incentivando prioritariamente il trasferimento del personale adibito alle funzioni conferite alla forma associativa. Il contributo ordinario si computa con esclusivo riferimento alle funzioni ed ai servizi svolti in forma associata dalla totalità dei Comuni ricompresi nell'Unione o nella Nuova Comunità montana.

5. Sono valutabili, ai fini della incentivazione, solo le funzioni integralmente conferite all'Unione o alla Nuova Comunità montana escludendo tassativamente il permanere di residue funzioni in capo ai singoli Comuni.

6. Il programma può prevedere che per talune funzioni e servizi l'entità dei contributi venga commisurata al raggiungimento di determinati obiettivi di efficacia ed efficienza incentivando le forme associative che raggiungano un livello minimo di prestazioni definito dalla Giunta nell'ambito del programma di riordino territoriale medesimo.

7. Il programma può altresì prevedere che la quantificazione dei contributi tenga conto della entità del bilancio della forma associativa e del volume di risorse effettivamente gestite, o della dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa.

8. I contributi ordinari successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, laddove, sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi o il raggiungimento dei risultati programmati. Essi non sono soggetti alle disposizioni dell'articolo 158 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e sono rendicontati in base alla disciplina prevista nel programma di riordino territoriale.

9. Il programma di riordino territoriale può prevedere, altresì, l'erogazione di contributi in conto capitale in favore delle Unioni di Comuni e delle Nuove Comunità montane per spese di investimento finalizzate ad una più efficace gestione associata di funzioni e servizi. Il programma di riordino detta la specifica disciplina, regolando anche le opportune forme di raccordo e coordinamento con le discipline settoriali.

10. La concessione dei contributi è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio. Se il totale dei contributi massimi, erogabili sulla base delle domande presentate, eccede le risorse finanziarie impegnabili, il contributo spettante a ciascuno dei richiedenti è ridotto in proporzione.”

7. Il programma di riordino territoriale può prevedere in via transitoria, in deroga a quanto stabilito dal secondo periodo del comma 4 dell'articolo 14 della legge regionale n. 11 del 2001, che il contributo ordinario si computi anche considerando le funzioni ed i servizi svolti in forma associata da almeno i quattro quinti dei Comuni ricompresi nella Unione o nella Nuova Comunità montana, costituite tra almeno otto Comuni.

#### *Art. 14*

#### *Ulteriori requisiti per l'accesso ai contributi*

1. La Regione incentiva le Unioni dei Comuni e le Nuove Comunità montane nei cui confronti sia effettuato il conferimento stabile ed integrato di funzioni comunali, riferito ad almeno tre tra le seguenti aree di amministrazione generale:

- a) personale;

- b)* gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;
- c)* gestione economica e finanziaria;
- d)* servizi tecnici, urbanistica ed edilizia;
- e)* servizi informativi;
- f)* organizzazione unitaria dei servizi demografici (anagrafe e stato civile);
- g)* appalti di forniture di beni e servizi;
- h)* appalti di lavori pubblici;
- i)* sportello unico attività produttive;
- l)* attività istituzionali e segreteria;
- m)* polizia municipale;
- n)* protezione civile;
- o)* servizi sociali;
- p)* servizi scolastici;
- q)* elaborazione degli strumenti di pianificazione urbanistica in ambito intercomunale;
- r)* catasto;
- s)* funzioni comunali in materia di edilizia residenziale pubblica.

2. Il numero minimo delle aree di amministrazione generale di cui al comma 1 deve essere incrementato ad almeno sei a decorrere dal terzo anno successivo alla entrata in vigore della presente legge o dalla costituzione o ridelimitazione dell'ente associativo.

3. I conferimenti effettuati ai sensi dei commi 1 e 2 devono essere effettuati da tutti i Comuni aderenti alla forma associativa e devono riguardare l'intera area funzionale.

4. La Regione incentiva la costituzione su base volontaria di Unioni formate da almeno quattro Comuni di norma contermini o da almeno tre Comuni con popolazione complessiva non inferiore ai 15.000 abitanti, con una durata non inferiore a cinque anni ed il cui statuto preveda che la Giunta sia composta esclusivamente da sindaci. Il requisito del numero minimo di Comuni non si applica alle Unioni derivanti da trasformazione di preesistenti Comunità montane istituite ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera *b)* della presente legge.

5. L'Unione e la Nuova Comunità montana possono gestire servizi pubblici locali privi di rilevanza economica anche attraverso aziende speciali o istituzioni, di cui all'articolo 114 del decreto legislativo n. 267 del 2000, previa analisi dei costi e dei benefici che dimostri l'economicità e la convenienza del ricorso a tale forma di gestione.

*Art. 15**Contributi per il riordino territoriale*

1. Le Associazioni intercomunali possono accedere ai contributi di settore, con priorità rispetto alle semplici convenzioni, in base alle disposizioni dell'articolo 12 della legge regionale n. 11 del 2001, dell'articolo 14 della legge regionale n. 6 del 2004, ferma restando la preferenza da accordare prioritariamente alle Unioni ed alle Nuove Comunità montane.

2. In deroga a quanto previsto dall'articolo 13, fino al 31 dicembre 2009 il programma di riordino territoriale può prevedere, ferma restando la preferenza per le Unioni e le Nuove Comunità montane, contributi in favore delle Associazioni intercomunali a condizione che, entro tale data, intervenga la trasformazione dell'Associazione intercomunale in Unione.

3. Qualora, ai sensi dell'articolo 6, comma 1 della presente legge, i Comuni aderenti alla Comunità montana deliberino di conferire al Nuovo Circondario imolese la gestione associata delle funzioni già da essi conferite alla Comunità montana, il presidente della Giunta regionale decreta lo scioglimento della Comunità montana medesima ed il Nuovo Circondario è autorizzato a richiedere l'erogazione dei contributi regionali ordinari e dei contributi in conto capitale disciplinati dal programma di riordino territoriale per le funzioni ed i servizi da esercitarsi in forma associata in luogo della Comunità montana disciolta.

4. Fermo restando quanto disposto al comma 1, ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 2 della legge regionale n. 11 del 2001, il Nuovo Circondario imolese è equiparato ad una Unione di Comuni.

*Art. 16**Incentivazione della fusione di Comuni*

1. La Regione incentiva le fusioni dei Comuni, con specifiche premialità per quelle coinvolgenti i Comuni aventi meno di 3.000 abitanti o comunque di minori dimensioni demografiche. Il programma di riordino territoriale prevede altresì specifiche premialità per la fusione di Comuni già precedentemente aderenti alla medesima Unione di Comuni.

2. Decorsi tre anni dalla entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale e le Unioni interessate effettuano annualmente una ricognizione delle Unioni che, avendo beneficiato da almeno tre anni dei contributi regionali per le Unioni, presentano altresì caratteristiche demografiche, territoriali e di integrazione delle funzioni tali da incoraggiare l'avvio di una apposita iniziativa legislativa regionale, d'intesa con i Comuni interessati, finalizzata alla fusione. Tali percorsi coinvolgono prioritariamente le Unioni costituite da un numero ridotto di Comuni e con una popolazione complessiva inferiore a 30.000 abitanti.

3. Il Programma di riordino territoriale specifica gli incentivi corrisposti alle fusioni, e stabilisce la durata, non inferiore a quindici anni, di quelli ordinari annuali.

4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 10 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24, il Programma di riordino territoriale può prevedere e disciplinare contributi straordinari per sostenere le spese del procedimento amministrativo e organizzativo della fusione di Comuni e per contribuire alle spese di investimento necessarie per l'apertura di sportelli decentrati o per l'acquisto di mezzi e strumentazioni utili per assicurare l'erogazione uniforme dei servizi sull'intero territorio del comune derivante dalla fusione o incorporazione di Comuni.

5. Ai contributi corrisposti alle fusioni non si applica alcuna riduzione proporzionale.

6. I programmi e provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali garantiscono priorità assoluta ai Comuni derivanti da fusione, nei dieci anni successivi alla loro costituzione. La disposizione si applica anche ai provvedimenti provinciali adottati su delega regionale.

7. Agli oneri derivanti dall'applicazione delle norme dei commi precedenti, la Regione fa fronte con l'istituzione di appositi capitoli del bilancio di previsione che verranno previsti al momento della approvazione delle leggi regionali di fusione dei Comuni.

*Art. 17**Destinazione alle Unioni di Comuni subentranti  
a Comunità montane disciolte del fondo regionale  
per il funzionamento delle Comunità montane*

1. I contributi di cui all'articolo 7-bis della legge regionale n. 11 del 2001 vengono destinati anche alle Unioni di Comuni che, ai sensi dell'articolo 6 della presente legge, subentrino a preesistenti Comunità montane disciolte.

2. A tal fine la Giunta regionale, tenuto conto del riordino complessivo delle Comunità montane e delle ipotesi di cui all'articolo 6, individua la quota del fondo allocato sul capitolo 03215 del bilancio annuale di previsione da ripartire tra le Nuove Unioni stabilendo altresì i criteri di riparto, che terranno conto esclusivamente dei Comuni appartenenti alla Comunità montana disciolta.

3. La restante quota del fondo viene ripartita tra le Comunità montane in base alla disciplina contenuta nell'articolo 7-bis della legge regionale n. 11 del 2001.

**CAPO III****INTERVENTI PER LA VALORIZZAZIONE DEI TERRITORI MONTANI.  
MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE N. 2 DEL 2004***Art. 18**Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2004*

1. Alla legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna), sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 5 dell'articolo 1 è sostituito dal seguente:

“5. Ai fini della presente legge si definiscono:

a) Comuni montani: i Comuni compresi nelle zone montane di cui alla lettera b);

b) zone montane: i territori appartenenti al sistema appenninico emiliano-romagnolo individuati secondo criteri geomorfologici e socio-economici definiti con apposito atto della Giunta regionale.”;

b) dopo il comma 5 dell'articolo 1 è aggiunto il seguente comma:

“5-bis. Le disposizioni della presente legge relative alle Comunità montane si applicano anche alle Unioni di Comuni comprendenti zone montane ed al Nuovo Circondario imolese, di cui all'articolo

23 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), qualora esso ricomprenda zone montane non incluse in una Comunità montana.”;

c) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

“Art. 2

*Conferenza per la montagna*

1. La Conferenza per la montagna, organo di coordinamento delle politiche per lo sviluppo delle zone montane, è costituita dai presidenti delle Comunità montane e delle Province comprendenti zone montane, dai sindaci dei Comuni di cui all'articolo 1, comma 4, e dal presidente della Regione, o dai loro delegati.

2. La Conferenza partecipa all'elaborazione dei contenuti del programma regionale per la montagna, di cui all'articolo 3-bis.

3. Il presidente della Regione, o su sua delega l'assessore competente in materia di politiche per la montagna, svolge le funzioni di presidenza della Conferenza e provvede alla relativa convocazione.”;

d) al comma 2 dell'articolo 3 le parole “sentite le Province, le Comunità montane ed i Comuni coinvolti” sono sostituite dalle parole “sentite le Province e le Comunità montane coinvolte”;

e) dopo l'articolo 3 è aggiunto il seguente articolo:

“Art. 3-bis

*Programma regionale per la montagna*

1. L'Assemblea legislativa regionale definisce con un atto di programmazione a valenza pluriennale:

a) le priorità da osservarsi nell'ambito degli obiettivi di sviluppo delle zone montane di cui all'articolo 1, e le conseguenti linee di indirizzo per la programmazione settoriale regionale e per la definizione dei contenuti degli accordi-quadro di cui all'articolo 4;

b) i criteri generali per il riparto annuale delle risorse del fondo regionale per la montagna, di cui all'articolo 8, prevedendo priorità di finanziamento per le Comunità montane che realizzino processi di fusione tra i relativi Comuni;

c) le modalità di erogazione, nonché le ipotesi e le modalità dell'eventuale revoca dei finanziamenti di cui alla lettera b);

d) le attività di monitoraggio concernenti l'utilizzo delle risorse regionali destinate al perseguimento degli obiettivi di sviluppo della

montagna, con particolare riferimento all'attuazione degli interventi previsti negli accordi-quadro di cui all'articolo 4.

2. I contenuti del programma costituiscono riferimento per gli atti di programmazione settoriale della Regione che individuano misure ed interventi a favore dello sviluppo della montagna. Tali programmi recepiscono le priorità e le linee d'indirizzo di cui al comma 1, lettera a).

3. La Giunta regionale predispose la proposta di programma con la partecipazione della Conferenza per la montagna, ai sensi dell'articolo 2, e la sottopone all'Assemblea legislativa regionale previo parere del Consiglio delle Autonomie locali, di cui all'articolo 23 dello Statuto, o, fino all'avvio delle attività di tale Consiglio, della Conferenza Regione-Autonomie locali di cui all'articolo 30 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale).

4. Ai fini dell'attuazione del programma, la Giunta regionale definisce con proprio atto:

a) le modalità di integrazione degli interventi previsti nei programmi settoriali regionali, ricadenti nelle zone montane;

b) le modalità di monitoraggio dei medesimi interventi settoriali, per la rendicontazione all'Assemblea legislativa regionale.”;

f) l'articolo 4 è sostituito dal seguente:

“Art. 4

*Accordi-quadro per lo sviluppo della montagna*

1. La Comunità montana promuove un accordo-quadro volto a definire, insieme alla Regione ed alle Province territorialmente coinvolte, ed insieme ad eventuali altri soggetti pubblici e privati, un programma triennale delle opere e degli interventi prioritari per lo sviluppo socio-economico delle zone montane, in relazione all'insieme delle preventivabili risorse finanziarie pubbliche e private.

2. I contenuti dell'accordo sono definiti in coerenza alle linee di indirizzo definite dal programma regionale per la montagna, di cui all'articolo 3-bis, comma 1, lettera a) ed agli obiettivi programmatici ed alle politiche di governo del territorio previsti negli strumenti di pianificazione generali e settoriali.

3. L'accordo assume valore ed effetti del piano pluriennale di sviluppo delle Comunità montane, di cui all'articolo 28, commi 3, 4 e 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).”;

g) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

*“Art. 5**Procedimento per l'accordo-quadro*

1. La Comunità montana definisce i contenuti della proposta di accordo-quadro ricercando la più ampia concertazione con altri soggetti potenzialmente interessati e assicurando l'attivazione delle forme di partecipazione di cui all'articolo 7.

2. All'accordo-quadro partecipano la Comunità montana, la Regione e la Provincia. Possono inoltre partecipare i seguenti soggetti, qualora assumano specifici impegni per la sua attuazione:

a) altri enti pubblici e gestori di servizi pubblici o di interesse pubblico individuati dalla Comunità montana, i quali si impegnino a coordinare i propri programmi di investimento secondo quanto previsto dall'accordo-quadro;

b) le parti sociali le quali si impegnino a contribuire direttamente alla realizzazione degli obiettivi dell'accordo-quadro.

3. All'accordo-quadro si applicano le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

4. L'accordo-quadro è attuato mediante i programmi annuali operativi di cui all'articolo 6 e le azioni di cui al Titolo IV, nonché mediante gli atti di programmazione delle amministrazioni partecipanti. All'attuazione dell'accordo-quadro possono altresì partecipare i soggetti privati i quali si impegnino a concorrere con interventi o attività a proprio carico alla realizzazione delle azioni pubbliche previste nell'accordo-quadro; tali soggetti sono individuati dalla Comunità montana sulla base di criteri predeterminati, secondo procedure di evidenza pubblica idonee a garantire l'imparzialità e la trasparenza dell'individuazione.”;

h) l'articolo 6 è sostituito dal seguente:

*“Art. 6**Programma annuale operativo (PAO)*

1. Contestualmente all'approvazione del proprio bilancio annuale, la Comunità montana approva un programma annuale operativo (PAO) il quale individua le opere e gli interventi, contemplati nell'accordo-quadro, cui si intende dare attuazione nell'anno di riferimento, indicando puntualmente le relative fonti di finanziamento.

2. Il PAO approvato è trasmesso alla Provincia ed alla Regione, le quali entro trenta giorni segnalano eventuali incoerenze con le

previsioni dell'accordo-quadro. Qualora non siano pervenute segnalazioni, il PAO acquisisce esecutività il trentunesimo giorno dalla trasmissione.

3. In caso di segnalazioni, la Comunità montana modifica e riapprova il PAO, riavviando la procedura di esecutività di cui al comma 2.

4. Sulla base del PAO esecutivo e dei criteri definiti dal programma regionale per la montagna, di cui all'articolo 3-bis, la Regione trasferisce alla Comunità montana la relativa quota di riparto del fondo regionale per la montagna di cui all'articolo 8.:"

i) al comma 1 dell'articolo 7 sono soppresse le parole "di intesa istituzionale e";

l) il Titolo III è sostituito dal seguente:

### **"TITOLO III**

FINANZIAMENTI REGIONALI ALLE COMUNITÀ MONTANE  
PER GLI INTERVENTI DI SVILUPPO DELLA MONTAGNA

#### *Art. 8*

##### *Fondo regionale per la montagna*

1. La Regione concorre al finanziamento degli interventi per lo sviluppo delle zone montane attraverso il fondo regionale per la montagna, istituito in attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).

2. Il fondo è alimentato dalle seguenti risorse:

a) risorse del fondo nazionale per la montagna attribuite alla Regione, quantificate a norma dell'articolo 10, destinate alla realizzazione di azioni organiche e coordinate per lo sviluppo globale della montagna, ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge n. 97 del 1994;

b) aggiuntive risorse regionali di cofinanziamento definite con la legge annuale di bilancio.

3. Le risorse del fondo regionale per la montagna sono destinate al trasferimento a favore delle Comunità montane. Le Comunità montane utilizzano tali risorse come contributo per il finanziamento degli interventi previsti nei programmi annuali operativi di cui all'articolo 6.

4. La Regione ripartisce annualmente le risorse tra le Comunità montane secondo i criteri e le modalità definiti dal programma regionale di cui all'articolo 3-bis.

#### *Art. 9*

##### *Altri fondi regionali per lo sviluppo della montagna*

1. La Regione concorre al finanziamento degli interventi per lo sviluppo della montagna anche attraverso i seguenti fondi:

a) fondo per le piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico: istituito in attuazione dell'articolo 7, comma 3 della legge n. 97 del 1994, il fondo finanzia contributi concessi dalle Comunità montane agli imprenditori agricoli per la realizzazione di piccole opere ed attività di manutenzione ambientale, secondo i criteri di cui all'articolo 23. Le risorse del fondo sono ripartite tra le Comunità montane in proporzione alla superficie totale delle aziende agro-silvo-pastorali censite all'interno delle zone montane dei rispettivi ambiti territoriali;

b) fondo per le opere pubbliche montane: il fondo è costituito dalle risorse del fondo nazionale ordinario per gli investimenti attribuite alla Regione, destinate alle Comunità montane per la realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, a norma dell'articolo 6, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244 (Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali). Le risorse del fondo sono ripartite a favore delle Comunità montane secondo i seguenti parametri:

1) sessanta per cento in proporzione alla superficie delle zone montane;

2) quaranta per cento in proporzione alla popolazione residente nelle zone montane.

2. La Giunta regionale fissa le modalità di erogazione e di eventuale revoca dei finanziamenti, nonché gli obiettivi e le attività di monitoraggio.

#### *Art. 10*

##### *Destinazione delle risorse del fondo nazionale per la montagna*

1. Le risorse del fondo nazionale per la montagna trasferite dallo Stato alla Regione, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 97 del 1994, sono suddivise secondo le seguenti quote:

a) ottanta per cento, conferito al fondo regionale per la montagna di cui all'articolo 8;

b) venti per cento, conferito al fondo per le piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico, di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).

2. Le percentuali di riparto di cui al comma 1 possono essere rideterminate in sede di approvazione della legge finanziaria regionale, a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna. Abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).”;

m) al comma 1 dell'articolo 23 le parole "I contributi di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b)" sono sostituite dalle parole "I contributi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a)";

n) al comma 1 dell'articolo 24 le parole "di cui all'articolo 8", sono sostituite dalle parole "di cui all'articolo 3-bis";

o) i commi 2 e 3 dell'articolo 24 sono abrogati;

p) all'alinea del comma 4 dell'articolo 24, le parole "di cui all'articolo 11" sono sostituite dalle parole "di cui agli articoli 8 e 9";

q) alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 24, le parole "di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a)" sono sostituite dalle parole "di cui all'articolo 8";

r) alla lettera b) del comma 4 dell'articolo 24, le parole "di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b)" sono sostituite dalle parole "di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a)";

s) alla lettera c) del comma 4 dell'articolo 24, le parole "di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c)" sono sostituite dalle parole "di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b)".

#### *Art. 19*

#### *Norme transitorie per i procedimenti di cui alla legge regionale n. 2 del 2004*

1. Le risorse iscritte nel bilancio di previsione regionale 2008, e nei bilanci relativi agli anni finanziari precedenti, per gli interventi di sviluppo della montagna, sono gestite dalla Regione e dagli Enti assegnatari sulla base delle disposizioni della legge regionale n. 2 del 2004 previgenti alle modifiche apportate con la presente legge.

#### CAPO IV

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

#### *Art. 20*

*Previsione di un testo unico regionale delle norme  
sugli enti locali associativi*  
(abrogato da art. 38 l.r. 19 dicembre 2008, n. 22)

#### *Art. 21*

*Contributi alle forme associative già esistenti*  
(modificato comma da art. 38 l.r. 19 dicembre 2008, n. 22)

1. Fino al *31 dicembre 2011*, per le Unioni già istituite alla data di entrata in vigore della presente legge tra Comuni compresi in una Comunità montana e con essa non coincidenti, non opera l'esclusione dai contributi prevista dall'articolo 14, comma 2 della legge regionale n. 11 del 2001, come sostituito dall'articolo 13 della presente legge, e ad esse non si applica l'articolo 9, comma 1 della presente legge.

*Art. 21-bis*

*Misure straordinarie transitorie per accompagnare il riordino delle Comunità montane e delle Unioni*  
(aggiunto da art. 38 l.r. 19 dicembre 2008, n. 22)

1. *Al fine di accompagnare, nel biennio 2009-2010, i processi di trasformazione e riorganizzazione delle Nuove Comunità montane in attuazione della presente legge regionale, la Regione concede contributi alle Comunità montane e agli enti associativi ad esse subentranti, in deroga alla disciplina ordinaria per l'accesso e la quantificazione dei contributi sul programma di riordino territoriale.*

2. *La Giunta regionale, con proprio atto, anche con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 10 della legge regionale n. 11 del 2001, disciplina criteri e modalità per la concessione e l'erogazione delle risorse di cui al comma 1, sulla base di specifici progetti di riorganizzazione tra gli enti montani preordinati all'adeguamento alla presente legge regionale ed alla valorizzazione della gestione associata di funzioni e servizi comunali.*

3. *La Regione può altresì concedere, fino al 31 dicembre 2010, contributi alle Unioni di Comuni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge regionale, al fine di finanziare progetti volti ad accompagnare il raggiungimento dei requisiti previsti per l'accesso ai contributi regionali disciplinati dal programma di riordino territoriale, nonché contributi a tutte le Unioni per sostenere progetti speciali di miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi associati o progressivo ampliamento dei loro ambiti territoriali.*

4. *La Giunta regionale, con proprio atto, disciplina criteri e modalità per la concessione e l'erogazione delle risorse di cui al comma 3.*

*Art. 22*  
*Entrata in vigore*

1. La nuova disciplina degli incentivi alle forme associative disciplinati dal programma di riordino territoriale contenuta, in particolare, negli articoli 13 e 14 della presente legge si applica a decorrere dal 1 gennaio 2009.

**TITOLO III**

MISURE DI RIORGANIZZAZIONE IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

CAPO I

PRINCIPI E NORME GENERALI

*Art. 23*  
*Ambito della riforma in materia di servizi pubblici.*  
*Finalità e obiettivi*

1. La presente legge detta norme generali per la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti i servizi:

- a) idrico integrato;
- b) di gestione dei rifiuti urbani;
- c) di trasporto pubblico locale.

2. La Regione Emilia-Romagna persegue le seguenti finalità e obiettivi:

a) garantire un costante miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi sulla base dei criteri appositamente definiti periodicamente;

b) perseguire la chiara distinzione dei ruoli tra i soggetti titolari delle funzioni regolatorie ed i soggetti gestori;

c) garantire la distinzione di ruoli fra proprietà, delle reti e degli immobili, e gestione dei servizi;

d) semplificare i processi decisionali e razionalizzare i soggetti coinvolti, realizzando una riduzione dei costi complessivi del sistema regionale;

e) attuare un sistema tariffario che assicuri l'accessibilità universale dei servizi e garantisca un livello delle tariffe coerente con la qualità e quantità di cui alla lettera a);

f) favorire lo sviluppo di un solido e qualificato sistema di imprese operanti nel settore;

g) garantire la tutela degli utenti e la loro partecipazione alle scelte fondamentali di regolazione.

3. In applicazione dei principi di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione, le funzioni relative ai servizi pubblici di cui al comma 1 sono ripartite a livello regionale o locale. Per le funzioni che devono essere allocate a livello locale, la presente legge:

a) garantisce l'individuazione di ambiti ottimali che, in applicazione del principio di adeguatezza, risultino efficienti per gli scopi perseguiti;

b) definisce forme di organizzazione delle funzioni che garantiscano la riduzione dei costi e delle strutture amministrative.

## CAPO II

### RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

#### *Art. 24*

#### *Funzioni in materia di trasporto pubblico locale*

1. In materia di trasporto pubblico locale la Regione, ferma restando la normativa sul trasporto ferroviario regionale di cui alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale), nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, procede alla delimitazione degli ambiti ottimali o alla loro conferma assumendo i territori provinciali quali ambiti territoriali minimi per la programmazione dei servizi di bacino, la progettazione, l'organizzazione e la promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati tra loro e con la mobilità privata. A tal fine si provvede all'adeguamento del sistema delle Agenzie locali per la mobilità le quali provvedono allo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 19, comma 3 della legge regionale n. 30 del 1998 con l'esclusione della gestione dei servizi.

2. La Regione promuove l'introduzione di un unico sistema tariffario integrato sull'intero territorio regionale. A tal fine essa definisce, sentite le Province ed i Comuni, le modalità per la necessaria articolazione tariffaria di bacino. La Regione promuove altresì l'aggregazione dei soggetti gestori dei trasporti pubblici autofiloviari.

*Art. 25**Riforma delle Agenzie locali per la mobilità*

1. In relazione alle Agenzie locali per la mobilità la Regione promuove:

a) l'adozione di forme organizzative, quali società di capitali a responsabilità limitata il cui statuto preveda che l'amministrazione della società sia affidata ad un amministratore unico, che operano sulla base di convenzione tra enti locali di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000;

b) lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni proprie attribuite dalla legge regionale alle Agenzie stesse, con particolare riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale, della sosta, dei parcheggi, dell'accesso ai centri urbani;

c) il superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione da parte delle Agenzie locali per la mobilità;

d) l'applicazione del sistema tariffario integrato regionale, con superamento delle funzioni di gestione della tariffazione;

e) l'applicazione delle modalità contrattuali che valorizzano la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari;

f) l'accorpamento degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 24;

g) la progettazione dei servizi sulla base di una stretta integrazione con gli strumenti di pianificazione di competenza degli enti locali.

2. In conformità con gli obiettivi della legge i Comuni e le Province decideranno della proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio in conformità con quanto previsto dall'articolo 14, commi 2 e 3 della legge regionale n. 30 del 1998.

*Art. 26**Attuazione del riassetto organizzativo del sistema delle Agenzie*

1. Ai fini di cui all'articolo 25 la Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, promuove una intesa-quadro con le Province ed i Comuni soci delle Agenzie locali per la mobilità finalizzata alla realizzazione del processo di riassetto organizzativo

del sistema delle Agenzie medesime, delineato dal presente articolo. Nell'ambito dell'intesa quadro sono evidenziati in particolare i criteri di massima efficacia ed economicità gestionale a cui il processo di riorganizzazione dovrà essere finalizzato.

2. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge le Agenzie realizzano quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, lettere a), b) e c).

3. Entro il 31 dicembre 2010 le Agenzie realizzano quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, lettera d).

4. Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale bandite dopo l'entrata in vigore della presente legge devono prevedere l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, lettera e). Non è ammessa la proroga di affidamenti non conformi alla citata lettera e).

#### *Art. 27*

#### *Modifiche alla legge regionale n. 30 del 1998*

1. Al comma 4 dell'articolo 5 della legge regionale n. 30 del 1998 è soppressa la locuzione "secondo le modalità previste dall'articolo 25 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio)."

2. Dopo l'articolo 5 della legge regionale n. 30 del 1998 è inserito il seguente:

#### *"Art. 5-bis*

#### *Procedimento di approvazione del PRIT*

1. Il procedimento disciplinato dal presente articolo trova applicazione per l'elaborazione e l'approvazione del PRIT e delle sue varianti.

2. La Giunta regionale elabora un documento preliminare del piano e lo comunica all'Assemblea legislativa. Sulla comunicazione della Giunta l'Assemblea legislativa si esprime attraverso l'approvazione di un ordine del giorno. Successivamente il presidente della Regione per l'esame congiunto del documento preliminare convoca una conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 20 del 2000, chiamando a parteciparvi ai sensi dello stesso articolo 14, comma 3, le Province, i Comuni presenti nella Conferenza Regione-Autonomie locali e le Regioni contermini. Sono inoltre chiamati a partecipare alla conferenza, ai sensi dell'articolo

14, comma 4 della legge regionale n. 20 del 2000, i soggetti gestori delle infrastrutture per la mobilità di rilievo almeno regionale.

3. A seguito delle conclusioni della fase della conferenza di pianificazione, l'Assemblea legislativa adotta il piano, previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali. Copia del piano adottato è trasmesso agli enti indicati dal comma 2.

4. Il piano adottato è depositato presso le sedi dell'Assemblea legislativa e delle Province per sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso contiene l'indicazione degli enti presso i quali il piano è depositato e dei termini entro i quali chiunque può prenderne visione. L'avviso è pubblicato altresì su almeno un quotidiano a diffusione regionale.

5. Entro la scadenza del termine di deposito di cui al comma 4 possono formulare osservazioni e proposte i seguenti soggetti:

- a) gli enti e organismi pubblici;
- b) le associazioni ambientali, economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi presenti nei territori interessati.

6. L'Assemblea legislativa, entro i successivi novanta giorni, decide sulle osservazioni e approva il piano.

7. Copia integrale del piano approvato è depositata per la libera consultazione presso la Regione ed è trasmessa alle amministrazioni di cui al comma 3. La Regione provvede alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale dell'avviso dell'avvenuta approvazione del piano. Dell'approvazione è data altresì notizia, a cura dell'amministrazione regionale, con avviso su almeno un quotidiano a diffusione regionale.

8. Il piano entra in vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso dell'approvazione sul Bollettino ufficiale della Regione, ai sensi del comma 7.”.

3. Alla fine del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 30 del 1998 è aggiunta la locuzione: “, nonché i piani di bacino”.

4. Il comma 2 dell'articolo 19 della legge regionale n. 30 del 1998 è sostituito dal seguente:

“2. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 13, comma 3, l'Agenzia è costituita nelle forme organizzative basate sulla convenzione fra enti locali ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000”.

5. I commi 1 e 2 dell'articolo 45 della legge regionale n. 30 del 1998 sono abrogati.

### CAPO III

#### RIFORMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

##### *Art. 28*

##### *Regolazione dei servizi pubblici*

1. La Regione in raccordo con le Autonomie locali e nell'ambito dei principi fissati all'articolo 1 della legge regionale 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani) esercita la regolazione per i servizi pubblici ed in particolare per l'esercizio delle funzioni relative:

- a) al servizio idrico integrato;
- b) al servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- c) agli altri servizi pubblici di rilevanza economica che saranno individuati con successive disposizioni legislative.

2. La Regione esercita le funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi in raccordo con le Autonomie locali provvedendo, in particolare, alla redazione del piano economico e del piano finanziario di cui all'articolo 149, comma 4 e all'articolo 203, comma 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché alla individuazione della tariffa di riferimento ai fini della proposizione ai soggetti partecipanti alla forma di cooperazione di cui all'articolo 30 della regolazione tariffaria. Con direttiva della Giunta regionale sono ulteriormente specificate le attività connesse alle suddette funzioni e in particolare le modalità essenziali di partecipazione degli utenti.

3. La Giunta regionale provvede, inoltre, ad approvare gli schemi dei contratti di servizio e dei bandi di gara per l'affidamento proposti dai soggetti appaltanti. La Regione provvede altresì ad eseguire i controlli sulla congruità dei prezzi in relazione ai progetti delle società di gestione per gli interventi infrastrutturali di maggiori dimensioni economiche, nonché a valutare la coerenza dei piani di investimento infrastrutturali con i piani tariffari. Essa provvede altresì, in relazione

alle funzioni di cui al presente articolo, ad esercitare la vigilanza sull'operato delle società di gestione e degli altri soggetti operanti nel settore ed esercita il potere di sanzione di cui al comma 5.

4. La Regione costituisce un sistema informativo con le Province e i Comuni ai fini dell'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza.

5. La Regione esercita altresì tutte le funzioni sanzionatorie ad eccezione di quelle connesse alla violazione del contratto di servizio. In particolare, le compete l'irrogazione di sanzioni pecuniarie in caso di inadempienze dei gestori relative:

- a) all'applicazione delle tariffe;
- b) alla fornitura delle informazioni richieste;
- c) alla mancata organizzazione dei servizi secondo quanto previsto dalle normative di settore;
- d) al mancato rispetto delle prescrizioni tecniche-operative emanate.

6. Per le violazioni di cui al comma 5 è prevista una sanzione pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000 irrogata direttamente dalla Regione commisurata alla gravità dell'inadempienza. In caso di reiterazione delle violazioni la Regione ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di proporre al soggetto affidante la sospensione o la decadenza dell'affidamento del servizio.

7. Per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo, la Regione si avvale di una struttura organizzativa il cui costo di funzionamento è a carico delle tariffe dei servizi regolati nel limite di spesa fissato dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, nonché di quanto introitato a titolo di sanzioni.

8. La Giunta regionale presenta all'Assemblea legislativa una relazione annuale sull'attività svolta e sui costi della medesima, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 12, comma 2 della legge regionale n. 25 del 1999.

#### *Art. 29*

#### *Comitato di indirizzo regionale per la regolazione dei servizi pubblici*

1. Per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 28 è istituito il Comitato di indirizzo regionale per la regolazione dei servizi pubblici, composto da:

a) l'assessore regionale competente per materia;  
b) quattro componenti nominati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali (CRAL) di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 3 del 1999, tra gli amministratori locali, rappresentativi del sistema delle Autonomie locali.

2. Il Comitato è nominato con decreto del presidente della Regione e resta in carica per 5 anni. Per la partecipazione al Comitato non è previsto alcun compenso.

3. Il Comitato propone alla Giunta regionale gli indirizzi per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 28, ivi compresi i parametri cogenti di riferimento per la determinazione della tariffa finale, e si avvale delle strutture tecniche regionali competenti per materia.

#### *Art. 30*

#### *Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani*

1. La Regione individua il territorio provinciale quale minima aggregazione di ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani prevista all'articolo 2, comma 1 della legge regionale n. 25 del 1999. La Regione promuove, anche tramite specifici incentivi, l'aggregazione tra ambiti territoriali provinciali.

2. La Provincia e i Comuni partecipano obbligatoriamente, per l'esercizio delle funzioni del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani loro spettanti ai sensi del presente Capo, alla forma di cooperazione della convenzione ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000, avente personalità giuridica di diritto pubblico.

3. I Comuni partecipano alla forma di cooperazione di cui al comma 2 mediante l'Unione di Comuni o la Nuova Comunità montana di cui fanno parte a condizione che la medesima scelta sia attuata da tutti i Comuni interessati.

4. La convenzione di cui al comma 2 individua le modalità di esercizio delle funzioni da parte dei soggetti partecipanti ed il soggetto delegato alla sottoscrizione degli atti a rilevanza esterna e dei contratti. Il costo del personale dipendente dagli enti locali partecipanti alla forma di cooperazione dedicato all'esercizio delle funzioni previste nella convenzione trova copertura nell'ambito della tariffa

del servizio, nel limite della percentuale di costo definita ai sensi dell'articolo 28, comma 7.

5. Nell'ambito della convenzione di cui al comma 2 i soggetti facenti parte della forma di cooperazione provvedono alle seguenti funzioni:

a) definire l'organizzazione del servizio e scegliere per ciascun servizio le forme di gestione nel rispetto della normativa di settore;

b) attivare ed eventualmente ampliare le modalità di partecipazione degli utenti organizzati in sede locale previste dalle indicazioni della Regione;

c) definire un piano degli investimenti con gradi di priorità differenziati;

d) determinare e approvare l'articolazione tariffaria per bacini gestionali omogenei sulla base dei parametri di riferimento definiti ai sensi dell'articolo 28, comma 2;

e) bandire e svolgere le gare nonché affidare il servizio;

f) definire le penali di natura contrattuale che saranno da essi introitate;

g) controllare il servizio reso dal gestore nel rispetto delle specifiche norme di affidamento;

h) prevedere le forme di partecipazione degli utenti organizzati in sede locale.

6. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 5 è svolto previo parere della Regione ai fini della congruità con la regolazione di cui all'articolo 28.

### *Art. 31*

#### *Norme a tutela degli utenti dei servizi pubblici*

1. L'Autorità regionale prevista all'articolo 20 della legge regionale n. 25 del 1999 svolge altresì le funzioni di conciliazione preventiva al fine di prevenire e risolvere le controversie derivanti dall'applicazione del contratto di servizio e approva la Carta del servizio pubblico di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 25 del 1999.

2. Presso l'Autorità di cui al comma 1 è costituito un Comitato consultivo degli utenti, in rappresentanza degli interessi dei territori per il controllo della qualità dei servizi idrici e dei servizi di gestione dei rifiuti urbani. La partecipazione al Comitato non comporta

l'erogazione di alcun compenso. Il Comitato è nominato con decreto del presidente della Regione su proposta dell'Autorità.

3. Su proposta dell'Autorità di cui al comma 1 la Giunta regionale emana una direttiva per la costituzione del Comitato consultivo degli utenti. Tale direttiva contiene, in particolare, criteri in ordine alla composizione, alle modalità di costituzione ed al funzionamento del predetto Comitato.

4. Il Comitato:

a) acquisisce periodicamente le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi;

b) promuove iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell'accesso ai servizi;

c) segnala all'Autorità di cui al comma 1 e al soggetto gestore del servizio la presenza di eventuali clausole vessatorie nei contratti di utenza del servizio al fine di una loro abolizione o sostituzione;

d) trasmette all'Autorità di cui al comma 1 le informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze, sulle segnalazioni degli utenti o dei consumatori singoli o associati in ordine all'erogazione del servizio;

e) esprime parere sullo schema di riferimento della Carta di servizio pubblico prevista dall'articolo 23 della legge regionale n. 25 del 1999;

f) può proporre quesiti e fare segnalazioni all'Autorità di cui al comma 1.

5. Presso la Regione è istituito il "Tavolo consultivo permanente sulle tariffe", presieduto dal direttore generale competente per materia, a cui partecipano l'Autorità regionale di vigilanza, tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, tre rappresentanti delle principali categorie degli utenti indicati dal Comitato consultivo utenti di cui al comma 2 tra le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale di cui alla legge regionale 7 dicembre 1992, n. 45 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti), due rappresentanti delle associazioni di categorie produttive, due rappresentanti dei soggetti gestori e tre rappresentanti delle convenzioni di cui all'articolo 30, comma 2, individuati dal Comitato di indirizzo regionale per la regolazione dei servizi pubblici di cui all'articolo 29.

6. Il Tavolo di cui al comma 5 è consultato sulla proposta di metodo tariffario previsto dall'articolo 25-ter della legge regionale n. 25

del 1999, per la proposta tariffaria prevista al comma 2 dell'articolo 28 nonché per il monitoraggio delle tariffe di cui all'articolo 30.

7. La Giunta regionale con proprio atto provvede alla nomina dei componenti del Tavolo consultivo permanente sulle tariffe ed alla definizione delle relative modalità di funzionamento. La partecipazione al Tavolo non comporta l'erogazione di alcun compenso.

#### *Art. 32*

##### *Disposizioni transitorie*

1. Le Agenzie di ambito costituite ai sensi della legge regionale n. 25 del 1999 elaborano una proposta di convenzione ai sensi dell'articolo 30, comma 4 da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea dei soggetti partecipanti alla forma di cooperazione entro novanta giorni dall'approvazione della presente legge. Decorso inutilmente il termine, la Provincia provvede ad elaborare la proposta di convenzione nonché tutti gli atti necessari all'adeguamento dell'Agenzia di ambito alle disposizioni di cui alla presente legge. La convenzione esplica effetti dal 1° gennaio 2009 e dalla medesima data subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi delle Agenzie di ambito costituite ai sensi della legge regionale n. 25 del 1999. Dalla data del 1° luglio 2009 sono soppresse le Agenzie di ambito.

2. La Regione esercita le funzioni ad essa spettanti ai sensi dell'articolo 28, ivi comprese quelle connesse ai procedimenti in corso, dal 1° gennaio 2009.

3. I Comitati consultivi degli utenti costituiti ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale n. 25 del 1999 continuano ad operare sino alla costituzione del Comitato degli utenti ai sensi dell'articolo 31 della presente legge.

#### *Art. 33*

##### *Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1999*

1. Sono abrogati gli articoli 4, 7, 8 e 24 della legge regionale n. 25 del 1999.

2. Sono abrogati la lettera *b*) del comma 1 ed i commi 2, 3, 3-*bis*, 4, 5, 6 e 7 dell'articolo 3 della legge regionale n. 25 del 1999.

3. È abrogato il comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale n. 25 del 1999.

*Art. 34*  
*Disposizioni finali*

1. Le disposizioni di cui alla legge regionale n. 25 del 1999 continuano a trovare applicazione in quanto compatibili con la presente legge.

2. Le disposizioni della legge regionale n. 25 del 1999 relative ai compiti dell’Agenzia di ambito continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con la presente legge, con riferimento ai soggetti che partecipano alla convenzione di cui all’articolo 30, comma 2.

**TITOLO IV**

ULTERIORI MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE E NORME PER FAVORIRE  
I PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE

CAPO I

MISURE PER UN SISTEMA CONTRATTUALE COORDINATO  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE REGIONALE E LOCALE

*Art. 35*

*Razionalizzazione delle funzioni relative alla attività contrattuale*

1. Per l’acquisizione di lavori, servizi o forniture la Regione Emilia-Romagna, gli enti locali, le loro forme associative possono:

a) avvalersi di centrali di committenza ai sensi dell’articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);

b) delegare l’esercizio di funzioni amministrative ad altri soggetti fra quelli di cui all’alinea del presente comma;

c) costituire, mediante convenzione uffici comuni che operano con personale delle amministrazioni stesse.

2. I soggetti di cui al comma 1 possono avvalersi delle modalità di cui al medesimo comma al fine di espletare le funzioni amministrative di competenza, in riferimento all’intero procedimento di acquisizione ed esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, ovvero a singole fasi.

3. I soggetti di cui al comma 1, possono costituire uffici comuni o consortili, di cui al comma 1, lettera c), anche al fine di svolgere

attività di competenza di ciascun ente convenzionato o consorziato, relativamente alla progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti di cui al comma 2. Ove sussistano ragioni di carattere organizzativo o funzionale, possono altresì avvalersi di organismi o uffici di altre pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 90, comma 1 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

4. Le amministrazioni interessate provvedono a definire i reciproci rapporti mediante intese o, nei casi di cui al comma 1, lettera c), mediante convenzioni che prevedano l'oggetto, la durata, le forme di consultazione delle amministrazioni partecipanti all'accordo, la disciplina dei rapporti finanziari limitatamente alla copertura dei costi per l'espletamento delle attività ed i reciproci obblighi e garanzie.

5. I soggetti di cui al comma 1, lettere a) e b) operano con autonomia e responsabilità nell'ambito delle attività definite dalla convenzione.

6. Ai sensi e con le modalità di cui al presente articolo la Regione può affidare la realizzazione dei lavori pubblici di propria competenza, relativi alla difesa del suolo ed alla bonifica, ai soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, della legge regionale 24 marzo 2000, n. 22 (Norme in materia di territorio, ambiente e infrastrutture - Disposizioni attuative e modificative della l.r. 21 aprile 1999, n. 3) individuati dagli atti di programmazione regionale di settore.

#### *Art. 36*

#### *Monitoraggio in materia contrattuale*

1. Ai fini della realizzazione del principio di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 35, la Regione svolge il costante monitoraggio relativo all'attività contrattuale.

2. La Regione si avvale di un comitato tecnico composto da tre dirigenti regionali, tre dirigenti provinciali o comunali designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali al fine di verificare, anche sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al comma 1, l'adeguatezza delle strutture tecniche utilizzate e dei procedimenti utilizzati dagli enti in relazione all'ottimale esercizio delle funzioni. La Giunta regionale su proposta del Comitato tecnico, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, emana apposite raccomandazioni tecniche non vincolanti per il migliore esercizio di dette funzioni,

anche attraverso l'utilizzo di strutture e strumenti adeguati e tali da conseguire risparmi in termini organizzativi ed economici.

3. La partecipazione al Comitato tecnico è senza oneri per la Regione.

## CAPO II

### PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FONDAZIONE CENTRO RICERCHE MARINE

#### *Art. 37*

#### *Autorizzazione a partecipare alla Fondazione e condizioni di adesione*

1. La Regione Emilia-Romagna è autorizzata, ai sensi dell'articolo 64 dello Statuto, alla partecipazione alla "Fondazione Centro Ricerche Marine", con decorrenza dalla data di trasformazione della Società "Centro di Ricerche Marine - Società Consortile per Azioni" in Fondazione ai sensi dell'articolo 2500 septies del Codice civile.

2. La trasformazione di cui al comma 1 è autorizzata con la presente legge.

3. La partecipazione della Regione è subordinata al riconoscimento della personalità giuridica ed alla condizione che lo statuto preveda, come scopo principale della Fondazione, lo svolgimento di attività di studio, ricerca, sperimentazione, analisi e controlli concernenti i problemi connessi all'ambiente marino e costiero, nonché lo svolgimento di attività formativo-didattiche nei settori relativi.

4. La partecipazione della Regione è altresì subordinata alla condizione che lo statuto conferisca alla Regione la facoltà di nominare propri rappresentanti negli organi della Fondazione.

#### *Art. 38*

#### *Esercizio dei diritti*

1. Il presidente della Regione è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari al fine di perfezionare la trasformazione e la partecipazione della Regione alla Fondazione di cui all'articolo 37.

2. I diritti inerenti la qualità di socio della Regione sono esercitati dal presidente della Giunta regionale o da un suo delegato.

3. Spetta alla Giunta regionale procedere alla nomina dei rappre-

sentanti della Regione negli organi della Fondazione, secondo quanto previsto dallo statuto della Fondazione.

*Art. 39*

*Contributo annuale*

1. La Regione partecipa alla “Fondazione Centro Ricerche Marine” con un contributo di esercizio il cui importo viene determinato nell’ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio regionale.

2. All’onere derivante dalla corresponsione del contributo di esercizio previsto dal comma 1, la Regione fa fronte con l’istituzione di apposite unità previsionali di base o nell’ambito di quelle esistenti e relativi capitoli del bilancio regionale, che saranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall’articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

*Art. 40*

*Abrogazione di norme*

1. È abrogata la legge regionale 22 novembre 1991, n. 30 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla Società “Centro di Ricerche Marine”).

**CAPO III**

PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
ALLA SOCIETÀ TERME DI SALSOMAGGIORE SpA

*Art. 41*

*Autorizzazione alla fusione con Terme di Tabiano SpA*

1. Per il perseguimento delle finalità di cui alla legge regionale 4 maggio 1999, n. 8 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna nelle società Terme di Salsomaggiore SpA e Terme di Castrocaro SpA) è autorizzata, ai sensi dell’articolo 64 dello Statuto regionale, la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla società risultante dalla fusione per incorporazione della società Terme di Tabiano SpA

nella partecipata società Terme di Salsomaggiore SpA, ferme restando le condizioni di partecipazione di cui alla legge n. 8 del 1999.

2. Il presidente della Giunta regionale è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari alla realizzazione della fusione.

## CAPO IV

### DISPOSIZIONI SUL PERSONALE

#### *Art. 42*

#### *Criteria generali sul trattamento del personale*

1. Nell'ambito del processo di riordino territoriale e organizzativo di cui alla presente legge, la Regione, previo confronto con le organizzazioni sindacali, promuove misure finalizzate ad ottimizzare l'allocazione delle risorse umane ai nuovi soggetti istituzionali al fine di migliorare l'efficacia degli interventi e sviluppare le potenziali sinergie, perseguendo, in via prioritaria, la valorizzazione delle competenze e il mantenimento della professionalità dei dipendenti nel nuovo contesto organizzativo.

2. La Regione, per agevolare il raggiungimento dei fini di cui al comma 1, promuove la costituzione di un organismo interistituzionale, con funzioni di coordinamento, a cui partecipano rappresentanti degli enti interessati alla riorganizzazione, designati dall'ufficio di presidenza della Cral.

3. In coerenza con i principi contenuti nell'articolo 31 del decreto legislativo n. 165 del 2001, il personale assunto a tempo indeterminato presso enti pubblici impegnato sulle attività oggetto del processo di riorganizzazione è trasferito, di norma, alle dipendenze dei soggetti istituzionali individuati per l'esercizio delle funzioni oggetto della presente legge. A detto personale si applica la disciplina di cui all'articolo 2112 del Codice civile nel rispetto delle procedure di informazione e consultazione con le organizzazioni sindacali. Gli enti destinatari dei trasferimenti adeguano conseguentemente la propria dotazione organica.

4. Nell'arco del periodo transitorio in cui continuano ad esercitare le loro funzioni gli enti che saranno soppressi a seguito del processo di riorganizzazione non possono attivare procedure per il reclutamento del personale, fatta salva la stabilizzazione del lavoro precario,

da attuarsi solo previa verifica di compatibilità con le linee organizzative formulate nell'ambito dell'organismo di cui al comma 2.

5. L'anzianità di servizio e l'esperienza maturata negli enti di provenienza, ove non utilizzata ai sensi del comma 4, sarà valutata negli enti di destinazione ai fini dell'applicazione della legge n. 244 del 2007. I rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo, non decadono e rimangono in vigore fino alla scadenza naturale dei rispettivi contratti anche tramite subentro nella titolarità dei rapporti del nuovo ente successore.



**Prospetti illustrativi della legge regionale  
30 giugno 2008, n. 10\***

---

---

---

(\*) Prospetti a cura di Francesca Paron, Roberto Tommasi, Francesca Palazzi, Marta De Giorgi, Alessandra Maglieri.



---

## FINALITÀ INDIRIZZI OBIETTIVI (TITOLO I)

---

- **Riforma organizzativa e funzionale dell'amministrazione regionale e locale**
  - attraverso la razionalizzazione organizzativa riguardante principalmente le partecipazioni societarie e la semplificazione del sistema degli enti pubblici sub-regionali.
  
- **Riordino territoriale delle comunità montane e delle forme associative**
  - valorizzazione delle Comunità montane quali enti di presidio dei territori montani e di esercizio associato di funzioni comunali, assimilate alle unioni di comuni;
  - incentivazione delle Unioni di Comuni per particolari tipologie di funzioni;
  - riallocazione delle funzioni amministrative comunali.
  
- **Ridefinizione dell'assetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo**
  - appropriata configurazione dell'assetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo al fine di evitare sovrapposizioni, garantire la qualità delle prestazioni, verificare l'efficacia delle politiche attraverso adeguati indicatori.
  
- **Riorganizzazione dei servizi pubblici locali**
  - ridefinizione degli ambiti ottimali e razionalizzazione delle Agenzie di trasporto pubblico locale e di servizio idrico integrato e di gestione dei rifiuti solidi urbani.

---

## **RIORDINO TERRITORIALE (TITOLO II)**

---

### **CONTENUTI DELLA RIFORMA**

- Revisione degli ambiti territoriali delle Comunità montane.
- Disciplina e riduzione del numero dei componenti degli organi delle Nuove Comunità montane.
- Innovazioni nel ruolo e negli incentivi alle Unioni e alle Nuove Comunità montane.
- Interventi per la valorizzazione dei territori montani (modifiche alla l.r. n. 2/2004).

### **COMUNITÀ MONTANE / COSA CAMBIA**

- Riduzione del numero complessivo delle attuali 18 Comunità montane, che non potranno essere superiori a 9, attraverso:
  - accorpamenti di Comunità montane;
  - scioglimento di Comunità montana ed eventuale contestuale trasformazione in Unione di Comuni, anche allargata ad altri Comuni;
  - scioglimento di Comunità montana e contestuale incorporazione in una Unione di Comuni preesistente o nel Nuovo Circondario imolese;
  - fusione in un unico Comune montano di Comuni facenti parte della Comunità montana che conseguentemente viene soppressa.
- Le Comunità montane saranno Enti di presidio dei territori montani e di esercizio delle funzioni comunali.

### **ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI RIORDINO DELLE COMUNITÀ MONTANE**

- Adozione della deliberazione n. 1733 del 28 ottobre 2008 da parte della Giunta regionale, contenente la proposta di ridelimitazione degli ambiti territoriali ottimali delle Comunità montane.
- Emanazione dei pareri sulla proposta di ridelimitazione da parte delle Comunità montane e dei Comuni interessati.
- Adozione, da parte del Presidente della Giunta regionale, dei decreti di ridelimitazione nn. da 39 a 56 del 27 febbraio 2009 pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 48 del 25 marzo 2009.

- Approvazione degli statuti delle nuove Comunità montane e delle nuove Unioni di Comuni subentranti a Comunità montane soppresse entro il termine del 23 aprile 2009, come individuato dai decreti presidenziali di riordino.
- Eventuale adozione di provvedimenti sostitutivi del Presidente della Giunta regionale per approvare lo Statuto della Comunità montana in sostituzione di Comuni inadempienti.

## DISCIPLINA DEGLI ORGANI E STATUTO / COSA CAMBIA

PRIMA DELLA L.R. 10/2008	DOPO LA L.R. 10/2008
<b>COMPONENTI DEL CONSIGLIO DELLA COMUNITÀ MONTANA</b>	
<p>Scelti tra consiglieri, assessori o Sindaci dei Comuni aderenti.</p> <p>Il numero massimo dei consiglieri da indicare in Statuto è parametrato a quello del Consiglio di un Comune con pari popolazione.</p>	<p>Il Consiglio è formato esclusivamente da Sindaci o Consiglieri dei Comuni partecipanti.</p> <p>Il numero massimo dei consiglieri da indicare in Statuto è parametrato a quello del Consiglio di un Comune con pari popolazione <b>con una riduzione di circa il 20%</b>.</p>
<b>MODELLI PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO DELLA COMUNITÀ MONTANA</b>	
<p>Tre diversi modelli di elezione del consiglio comunitario, tra i quali i comuni potevano scegliere, attraverso lo statuto comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elezione di un uguale numero di rappresentanti da parte di ciascun Consiglio comunale, con il sistema del voto limitato;</li> <li>• elezione congiunta del Consiglio comunitario in un'unica assemblea partecipata da tutti i consiglieri dei Comuni ciascuno dei quali con diritto a un voto, con ripartizione dei seggi effettuata con sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti;</li> <li>• sistema misto nel quale tutti i sindaci sono membri di diritto, mentre la rimanente quota di componenti del Consiglio comunitario è eletta mediante elezione congiunta del Consiglio comunitario in un'unica assemblea partecipata da tutti i consiglieri.</li> </ul>	<p>Lo Statuto può scegliere tra i seguenti modelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elezione di due rappresentanti da parte di ciascun consiglio comunale, uno per la maggioranza (che può essere direttamente individuato nel Sindaco e che dispone di due voti) ed uno per la minoranza;</li> <li>• elezione dei consiglieri effettuata con sistema proporzionale, sulla base di liste concorrenti, in un'unica assemblea costituita dai consiglieri in carica di tutti i comuni membri ciascuno dei quali ha diritto ad un voto;</li> <li>• sindaci quali membri di diritto ed elezione della restante quota effettuata con sistema proporzionale, sulla base di liste concorrenti, in un'unica assemblea costituita dai consiglieri in carica di tutti i comuni membri ciascuno dei quali ha diritto ad un voto.</li> </ul>

<b>COMPOSIZIONE DELLA GIUNTA DELLA COMUNITÀ MONTANA</b>	
<p>La Giunta è composta da un numero di membri pari a quello previsto per i Comuni di pari dimensioni. In deroga a tale criterio, lo statuto può stabilire che la Giunta sia composta dai Sindaci dei Comuni aderenti o da loro delegati membri dei Consigli o delle Giunte comunali.</p> <p>Il Presidente della Comunità montana è scelto tra Sindaci, assessori e consiglieri dei Comuni partecipanti (lo statuto poteva prevedere che il Presidente fosse scelto tra i Sindaci).</p>	<p>È consentito agli Statuti delle Comunità montane composte da almeno otto Comuni di prevedere una composizione della Giunta ridotta a cinque membri, compreso il Presidente. I Sindaci sono membri di diritto della Giunta.</p> <p>Il Presidente deve essere eletto tra i Sindaci.</p>
<b>INDENNITÀ DEGLI AMMINISTRATORI</b>	
<p>Soppressione delle indennità degli amministratori delle Comunità montane. Il Presidente può percepire l'indennità di carica, purché l'entità dell'emolumento in capo alla Comunità montana sia limitata alla differenza tra l'indennità spettante come Sindaco e quella spettante per la carica di Presidente della Comunità montana.</p>	
<b>MODALITÀ DI APPROVAZIONE DELLO STATUTO</b>	
<p>Statuto deliberato dal Consiglio comunitario.</p>	<p>Lo Statuto è deliberato dai Comuni.</p>

---

## RIORDINO E INCENTIVAZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE (TITOLO II)

---

*La legge introduce il principio di*

- non sovrapposizione tra enti associativi per l'esercizio delle stesse funzioni e servizi quale presupposto per accedere ai contributi finanziari regionali, sviluppando il divieto di non sovrapposizione tra più enti associativi operanti nel medesimo territorio

*al fine di*

- incentivare le forme associative con personalità giuridica a vocazione plurifunzionale tra cui vengono espressamente ricomprese anche le Nuove Comunità montane ed il Nuovo Circondario Imolese.

### **FORME ASSOCIATIVE DI COMUNI / COSA CAMBIA**

- Innalzamento del profilo funzionale delle forme associative (Comunità montane e Unioni di Comuni).
- Nuove modalità di conferimento di funzioni:
  - conferite volontariamente dai Comuni;
  - conferite dalle Province;
  - conferite da successive leggi regionali che selezioneranno tuttavia le forme associative maggiormente strutturate e stabili.

Il conferimento volontario di funzioni comunali alle Unioni e alle Nuove Comunità montane deve essere disposto, di norma, da tutti i Comuni aderenti e deve essere integrale.

Le conseguenze dei conferimenti integrali per le funzioni conferite sono:

- integrale trasferimento del personale addetto alla funzione conferita;
- attribuzione al Presidente dell'Unione o della Nuova Comunità montana dei compiti ordinariamente in capo ai Sindaci;
- attribuzione al Consiglio e alla Giunta dell'Unione o della Nuova Comunità montana delle competenze, rispettivamente, dei Consigli e delle Giunte comunali.

Principio essenziale e qualificante della riforma è la previsione che la gestione associata deve essere integrale e complessiva senza lasciare residue funzioni in capo ai Comuni.

## PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE ED INCENTIVI ALLE FORME ASSOCIATIVE / COSA CAMBIA

- Novo criterio legato al raggiungimento di obiettivi di efficacia e di efficienza delle gestioni associate, che si aggiunge ai criteri consolidati riguardanti la tipologia dell'ente, l'integrazione delle funzioni ed altri già previsti per la quantificazione dei contributi.

- Solo Unioni e Nuove Comunità montane potranno accedere ai contributi.

- Sono previsti **contributi straordinari** destinati alle nuove Unioni, anche derivanti dalla trasformazione di precedenti Comunità montane e alle Nuove Comunità montane derivanti dall'accorpamento di precedenti Comunità limitatamente all'anno 2009.

- Sono previsti **contributi ordinari annuali** concessi solo alle gestioni associate svolte da tutti i Comuni della forma associativa con due eccezioni rilevanti:

- a) il criterio, previsto in via transitoria, del finanziamento delle gestioni svolte dai quattro quinti dei Comuni ricompresi nella Unione o nella Nuova Comunità montana che siano costituite da almeno otto Comuni;

- b) il finanziamento delle zone endocomunitarie nei casi in cui la Nuova Comunità montana sia costituita da almeno otto comuni o insista su valli geograficamente separate.

Sono escluse dai contributi le Associazioni intercomunali che potranno però accedere ai contributi di settore ed ai benefici del Programma di riordino territoriale fino al 31 dicembre 2009 a condizione che, entro tale data, si trasformino in Unione.

## REQUISITI PER LA FINANZIABILITÀ DELLE UNIONI E DELLE NUOVE COMUNITÀ MONTANE / COSA CAMBIA

Per accedere ai contributi è necessario che:

- la gestione associata, stabile ed integrata, da parte delle Unioni di Comuni e delle Nuove Comunità montane, riguardi un numero minimo di funzioni comunali riconducibili al concetto di servizi di amministrazione generale. Il numero minimo, inizialmente fissato in tre funzioni, deve essere incrementato elevandolo ad almeno sei a decorrere dal terzo anno;

- le funzioni siano gestite da tutti i Comuni e devono essere integralmente conferite;

- le Unioni per accedere ai contributi debbano possedere tre nuovi requisiti essenziali:
  - numero minimo di Comuni pari a quattro o pari a tre con popolazione non inferiore ai 15.000 abitanti;
  - durata minima della forma associativa di almeno cinque anni;
  - Giunta dell'Unione costituita soltanto da Sindaci.

**CONTRIBUTI STRAORDINARI  
PER ACCOMPAGNARE IL RIORDINO  
DELLE COMUNITÀ MONTANE E DELLE UNIONI  
(art. 21-bis aggiunto dall'art. 38 della l.r. 19 dicembre 2008, n. 22)**

• Concessione di contributi regionali alle Comunità montane e agli enti associativi ad esse subentranti allo scopo di accompagnare, per il biennio 2009-2010, i processi di trasformazione e riorganizzazione delle Comunità montane; con deliberazione della Giunta regionale n. 226 del 2 marzo 2009 è stata individuata la disciplina dei criteri e delle modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi stessi sulla base di specifici progetti di riorganizzazione preordinati all'adeguamento alla l.r. n. 10/2008 ed alla valorizzazione della gestione associata di funzioni e servizi comunali, in deroga alla disciplina ordinaria del Programma di riordino territoriale.

• Possibilità per la Regione, fino al 31 dicembre 2010, di concedere contributi alle Unioni di Comuni esistenti per finanziare progetti che accompagnino il raggiungimento dei requisiti previsti per l'accesso ai contributi regionali e a tutte le Unioni per sostenere progetti speciali di miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi associati o progressivo ampliamento dei loro ambiti territoriali.

**CONTRIBUTI ALLE FUSIONI DI COMUNI / COSA CAMBIA**

• Incentivazione della della fusione dei Comuni, con specifiche premialità per quelle coinvolgenti i Comuni aventi meno di 3.000 abitanti e comunque di minori dimensioni demografiche.

• Previsione nel programma di riordino di specifiche premialità per la fusione di Comuni già precedentemente aderenti alla medesima Unione di Comuni.

• Decorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale e le Unioni interessate effettuano una ricognizione delle Unioni che presentano caratteristiche (demografiche, territoriali e di integrazione

delle funzioni) tali da incoraggiare l'avvio di una apposita iniziativa legislativa regionale finalizzata alla fusione.

- Contributi (programma di riordino):
  - **ordinari**, di durata non inferiore a quindici anni;
  - **straordinari**, per sostenere le spese del procedimento di fusione e per contribuire alle spese di investimento necessarie per l'apertura di sportelli decentrati o per l'acquisto di mezzi e strumentazioni utili per assicurare l'erogazione uniforme dei servizi sull'intero territorio del comune derivante dalla fusione.
- Ai contributi corrisposti alle fusioni non si applica alcuna riduzione proporzionale.
- Nell'ambito di programmi e provvedimenti regionali di settore, priorità assoluta ai Comuni derivanti da fusioni nei dieci anni successivi alla loro costituzione.

## **SPECIALI CONSEGUENZE DEL PROCESSO DI RIORDINO DELLE COMUNITÀ MONTANE**

### *Nuovo Circondario Imolese:*

accesso ai contributi, ordinari e straordinari qualora si proceda allo scioglimento della Comunità montana insistente nello stesso territorio del Nuovo Circondario Imolese e i Comuni facenti parte decidano di demandare le funzioni attualmente gestite dalla Comunità montana al Nuovo Circondario Imolese.

### *Unioni subentranti a Comunità montane disciolte:*

le Unioni di Comuni derivanti dalla trasformazione di precedenti Comunità montane disciolte possono accedere ai fondi regionali per il funzionamento delle Comunità montane e sarà la Giunta regionale, sulla base degli esiti del processo di riordino delle Comunità montane, a determinare la quota del fondo regionale per il funzionamento delle Comunità montane da destinare a tali Unioni ed a stabilire anche i criteri di riparto di tali risorse.

## **VALORIZZAZIONE DEI TERRITORI MONTANI / COSA CAMBIA**

- Accordo-quadro per lo sviluppo delle zone montane, unico strumento di programmazione per ogni singolo ambito montano, concordato da Comunità montana (o Unione di Comuni), Provincia e Regione.

- Approvazione da parte dell'Assemblea legislativa del nuovo "Programma regionale per la montagna", che guida e indirizza le politiche e gli investimenti della Regione.
- In aggiunta alle risorse dei diversi Settori dell'Amministrazione regionale – come l'Agricoltura, il Turismo, l'Ambiente, etc. – che finanziano programmi di sviluppo per le aree montane, la Regione destina ad esse in particolare i finanziamenti del Fondo regionale per la montagna, che è alimentato dalle quote di riparto del Fondo nazionale per la montagna e da risorse aggiuntive proprie della Regione.

---

## RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI (TITOLO III)

---

### AGENZIE DELLA MOBILITÀ E DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

*La legge di riforma intende ricomporre il quadro attuale delle Agenzie*

- rafforzandone le funzioni proprie con esclusione della gestione dei servizi;
- promuovendo, nella logica di ricercare anche il contenimento degli oneri, l'adozione di forme organizzative, quali società di capitali a responsabilità limitata con amministratore unico, operanti sulla base della convenzione tra enti locali;
- prevedendo l'individuazione dei criteri di massima economicità ed efficacia gestionale del processo di riorganizzazione.

*La legge di riforma attraverso la:*

- semplificazione del quadro normativo;
- decisione sulla proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio;
- innovazione della procedura di approvazione del PRIT;
- razionalizzazione delle Agenzie per la mobilità mediante l'aggregazione delle Aziende di gestione;
- introduzione graduale sull'intero territorio regionale del nuovo sistema tariffario integrato STIMER.

*intende*

- conferire la massima autorevolezza – in ogni singolo bacino – alla Agenzia per la mobilità, quale strumento di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità

*attraverso*

- la specializzazione del ruolo delle Agenzie;
- il perfezionamento della distinzione fra funzioni di amministrazione e di gestione del trasporto pubblico;
- la distinzione dei ruoli tra soggetti titolari delle funzioni regolatorie e soggetti gestori;
- la distinzione di ruoli fra soggetti proprietari delle reti e degli immobili, e soggetti gestori dei servizi.

## AGENZIE DELLA MOBILITÀ E DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE / COSA CAMBIA

PRIMA DELLA L.R. 10/2008	DOPO LA L.R. 10/2008
<b>LA CONFIGURAZIONE TERRITORIALE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Province e Comuni costituiscono, per ogni ambito territoriale provinciale, un'Agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bacino provinciale quale ambito ottimale per lo svolgimento delle funzioni assegnate alle Agenzie.</li> </ul>
<b>LE FUNZIONI</b>	
<p>Le Agenzie svolgono funzioni di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• progettazione e controllo;</li> <li>• gestione di parti più o meno ampie del patrimonio;</li> <li>• gestione delle gare con funzioni, in alcuni casi, di stipula e di gestione dei contratti di servizio;</li> <li>• programmazione operativa dei servizi e di controllo degli stessi.</li> </ul> <p>Possono essere affidate direttamente alle Agenzie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la gestione delle reti;</li> <li>• la gestione delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico regionale e locale.</li> </ul>	<p>Le più importanti funzioni delle Agenzie sono costituite da quelle individuate all'art. 19, comma 3 della legge regionale n. 30 del 1998 con esclusione della gestione dei servizi.</p>
<b>MODELLO ORGANIZZATIVO</b>	
<p>Le Agenzie sono costituite nei modi e nelle forme prescelti dagli enti locali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• consorzio di funzioni;</li> <li>• consorzio di impresa;</li> <li>• società di capitali di proprietà esclusiva degli enti stessi.</li> </ul>	<p>Le Agenzie sono costituite nelle forme organizzative basate sulla convenzione tra enti locali.</p>
<b>STRUMENTI PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni attribuite alle Agenzie;</li> <li>• superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione da parte delle Agenzie;</li> <li>• valutazione ad opera dei comuni e delle province della proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio;</li> </ul>	

- applicazione del sistema tariffario integrato regionale, con superamento delle funzioni di gestione della tariffazione;
- applicazione delle modalità contrattuali che valorizzino la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari;
- accorpamento degli ambiti territoriali ottimali per la progettazione dei servizi sulla base di una stretta integrazione con gli strumenti di pianificazione di competenza degli enti locali.

---

**AGENZIE DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO  
E GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI  
(TITOLO III)**

---

*Il livello di eccellenza raggiunto in questo settore comporta oggi la necessità di un salto di qualità ulteriore e pertanto la legge intende*

- valorizzare l'esercizio unitario a livello regionale delle più importanti funzioni di regolazione, basato sul metodo della condivisione delle scelte con gli enti locali

*per*

- migliorare in maniera costante il livello qualitativo e quantitativo dei servizi;
- introdurre un sistema tariffario che assicuri l'accessibilità universale dei servizi e garantisca un livello delle tariffe coerente con la qualità e la quantità oggetto di miglioramento sulla base di criteri definiti appositamente e periodicamente;
- mantenere una chiara distinzione dei ruoli attribuiti ai soggetti titolari delle funzioni regolatorie e ai soggetti gestori;
- garantire la distinzione di ruoli fra proprietà – delle reti e degli immobili – e gestione dei servizi;
- garantire la semplificazione dei processi decisionali;
- garantire la riduzione dei costi complessivi del sistema regionale;
- garantire la tutela degli utenti e della loro partecipazione alle scelte fondamentali di regolazione.

**RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DI REGOLAZIONE DELLA REGIONE**

- mediante l'esercizio delle funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi, in raccordo con le Autonomie locali;
- mediante l'esercizio dei poteri sanzionatori non direttamente collegati all'esecuzione dei contratti.

La Regione Emilia-Romagna

eserciterà, coordinandosi con gli enti locali, le proprie attribuzioni concernenti il **piano economico** ed il **piano finanziario** relativi al servizio idrico integrato e fisserà i parametri della regolazione tariffaria, che sarà concretamente stabilita dalle singole convenzioni.

**RICONOSCIMENTO AL SISTEMA LOCALE DELLA COMPETENZA  
IN RELAZIONE ALL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI****RAFFORZAMENTO DEL METODO DELLA CONDIVISIONE**

- istituzione del **Comitato di Indirizzo** composto dall'Assessore regionale competente e da quattro componenti nominati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali.

**PERSEGUIMENTO DELLE ESIGENZE DI SNELLIMENTO**

- superamento delle attuali Agenzie di ambito ottimale attraverso lo strumento della **convenzione obbligatoria** fra la Provincia ed i Comuni con la quale si disciplinano le funzioni fondamentali relative all'organizzazione, all'affidamento del servizio, all'articolazione delle tariffe.

**LIVELLO OTTIMALE MINIMO**

- livello territoriale provinciale.

**TUTELA DEGLI UTENTI DEI SERVIZI**

- istituzione del TAVOLO CONSULTIVO PERMANENTE SULLE TARIFFE;
- istituzione del COMITATO CONSULTIVO DEGLI UTENTI;
- attribuzione di funzioni di conciliazione preventiva all'autorità regionale, incaricata anche di approvare la Carta del Servizio Pubblico.

---

## ATTIVITÀ CONTRATTUALI (TITOLO IV)

---

*L'obiettivo della legge consiste nella*

- razionalizzazione degli istituti esistenti per la valorizzazione delle sinergie tra Pubblica amministrazione regionale e locale mettendo a sistema la collaborazione tra loro.

*La Regione, gli enti locali e le loro forme associative, per acquisire lavori, servizi e forniture, possono:*

- avvalersi delle centrali di committenza;
- delegare l'esercizio di funzioni amministrative riguardanti l'intero procedimento di acquisizione o di esecuzione, ovvero singole fasi di esso (es. Regione a provincia, provincia ad altra provincia, comune a comune, comune a provincia);
- costituire uffici comuni tramite convenzione.

Solo per ragioni organizzative gli Enti possono anche avvalersi, mediante intese o convenzioni, di organismi o uffici di altre Pubbliche amministrazioni per:

- la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori;
- la direzione dei lavori;
- il supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

*L'Amministrazione regionale*

- svolge un monitoraggio sull'esercizio delle funzioni in materia contrattuale, anche in relazione all'adeguatezza delle strutture interessate e ai procedimenti, avvalendosi di un Comitato tecnico i cui membri sono designati dalla Conferenza Regione-Autonomie Locali.