

**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
COMPONENTI DEL CONSIGLIO DELLA COMUNITÀ MONTANA	
Scelti tra consiglieri, assessori o Sindaci dei Comuni aderenti. Il numero massimo dei consiglieri da indicare in Statuto è parametrato a quello del Consiglio di un Comune con pari popolazione.	Il Consiglio è formato esclusivamente da Sindaci o Consiglieri dei Comuni partecipanti. Il numero massimo dei consiglieri da indicare in Statuto è parametrato a quello del Consiglio di un Comune con pari popolazione con una riduzione di circa il 20%.
MODELLI PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO DELLA COMUNITÀ MONTANA	
Tre diversi modelli di elezione del consiglio comunitario, tra i quali i comuni potevano scegliere, attraverso lo statuto comunitario: • elezione di un uguale numero di rappresentanti da parte di ciascun Consiglio comunale, con il sistema del voto limitato; • 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; • 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.	Lo Statuto può scegliere tra i seguenti modelli: • 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; • 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; • 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.

COMPOSIZIONE DELLA GIUNTA DELLA COMUNITÀ MONTANA	
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. 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).	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. Il Presidente deve essere eletto tra i Sindaci.
INDENNITÀ DEGLI AMMINISTRATORI	
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.	
MODALITÀ DI APPROVAZIONE DELLO STATUTO	
Statuto deliberato dal Consiglio comunitario.	Lo Statuto è deliberato dai Comuni.

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 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
LA CONFIGURAZIONE TERRITORIALE	
• Province e Comuni costituiscono, per ogni ambito territoriale provinciale, un'Agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale.	• Bacino provinciale quale ambito ottimale per lo svolgimento delle funzioni assegnate alle Agenzie.
LE FUNZIONI	
Le Agenzie svolgono funzioni di: • progettazione e controllo; • gestione di parti più o meno ampie del patrimonio; • gestione delle gare con funzioni, in alcuni casi, di stipula e di gestione dei contratti di servizio; • programmazione operativa dei servizi e di controllo degli stessi. Possono essere affidate direttamente alle Agenzie: • la gestione delle reti; • la gestione delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico regionale e locale.	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.
MODELLO ORGANIZZATIVO	
Le Agenzie sono costituite nei modi e nelle forme prescelti dagli enti locali: • consorzio di funzioni; • consorzio di impresa; • società di capitali di proprietà esclusiva degli enti stessi.	Le Agenzie sono costituite nelle forme organizzative basate sulla convenzione tra enti locali.
STRUMENTI PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI	
• scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni attribuite alle Agenzie; • superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione da parte delle Agenzie; • valutazione ad opera dei comuni e delle province della proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio;	

- 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.