



Le nuove funzioni fondamentali delle Province al servizio dei Comuni



Torino, 11 giugno 2015

La norma oggetto di esame

- Art. 1, comma 88, legge 7 aprile 2014, n. 56:

*La provincia puo' **altresi', d'intesa con i comuni**, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.*

<< **Altresì?** >>

- Il comma 88 individua delle funzioni che nell'essere "ulteriori" a quelle dei commi 44, 85, 86, sono tuttavia comunque funzioni fondamentali.
- Le funzioni fondamentali devono ancora essere "*naturali e peculiari dell'ente, nonché indefettibili e obbligatorie*" (legge 131/2003) ?

<< D'intesa? >>

- La legge 56/2014 ha segnato una cesura netta e radicale con il passato amministrativo delle Province, e con il principio stesso di uniformità amministrativa invalso fin dalla “legge Rattazzi” del 1859.
- Nel definire le nuove funzioni fondamentali, la legge 56 ha abbandonato quasi del tutto la linea di continuità storica dei cataloghi di funzioni *proprie* delle Province, che ancora si ritrovava ben rappresentata dall'art. 19 del Testo Unico degli Enti Locali.
- Le funzioni del comma 88 sono l'emblema della rottura dell'uniformità amministrativa, perché il loro titolo di legittimazione deriva **sia dalla legge, sia da un patto, un accordo, cioè un atto negoziale che è eventuale e non è obbligatorio contrarre.**

L'intesa tra chi e chi?

- La legge parla di intesa tra “province” e “comuni”, ma bisogna tenere conto dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali comunali che è previsto per l'89% dei Comuni del Piemonte.
- L'interlocutore delle Province sono i Comuni o le loro forme associative?

Le forme associative comunali ammesse dal legislatore regionale per l'esercizio delle funzioni fondamentali

- A fronte di una molteplicità di forme tipiche e “atipiche” di esercizio associato (ATO, consorzi, fondazioni, società, agenzie, ATL, PTI, etc...), il legislatore regionale (art. 3, comma 1) ha ritenuto legittime solo le forme associative:
 - della convenzione ai sensi dell'art. 30 TUEL
 - dell'unione di comuni ai sensi dell'art. 32 TUEL
- All'art. 3, comma 2, quale unica deroga al principio, la legge regionale ha espressamente stabilito che la funzione socio-assistenziale può continuare a essere svolta mediante consorzi tra comuni.
- Il legislatore regionale (art. 3, comma 3) riconosce inoltre ai comuni di esercitare in forma associata anche le funzioni non fondamentali, conferite dalla Regione nel tempo.

Il “favor-legis” per le unioni di comuni

- Fin dalla legge 122/2010 il legislatore nazionale ha operato una scelta di favore verso le aggregazioni intercomunali, in ottica di razionalizzazione della spesa degli enti locali e miglioramento delle performance nei servizi pubblici locali
- Le Unioni di Comuni possono nascere per l’esercizio delle funzioni comunali e non nascono per gestire quelle di area vasta/provinciali
- Le Unioni sono quindi un modello politico-organizzativo complementare e non sostitutivo delle aree vaste

Province/Unioni di comuni: Modelli politico-organizzativi “inversamente proporzionali”

- L'esperienza dimostra però che nei territori dove c'è una Provincia grande e “forte” le Unioni stentano a nascere
- Viceversa, nelle province piccole e “deboli” le Unioni proliferano
- Il dato svela l'equivoco di una non dichiarata **competizione** tra i due modelli di governo

Le convenzioni plurifunzionali

- Secondo gli artt. 5 e 7 della l.r. 11/2012, le convenzioni:
 - devono essere stipulate fra comuni appartenenti alla medesima area territoriale omogenea (pianura, collina, montagna)
 - devono rispettare le soglie minime demografiche di associazione, tra singoli comuni oppure tra forme associative di minori dimensioni (art. 7, comma 3)
 - devono avere durata almeno triennale
- I comuni appartenenti a un'unione possono gestire alcune funzioni in convenzione, all'interno dello stesso ambito territoriale o anche fuori dall'unione, limitatamente agli ambiti territoriali confinanti.

Vantaggi e svantaggi

- Le convenzioni sono strumenti “pattizi”, appartenenti alla categoria dei contratti di diritto pubblico.
- Sono strumenti agili e semplici da realizzare, ma non hanno un grado elevato di cogenza e sono facilmente disapplicabili.
- Il contenuto obbligatorio delle convenzioni è:
 - Il fine e la durata
 - Le funzioni e i servizi messi in gestione associata
 - Le modalità di consultazione e i rapporti finanziari
 - I rapporti finanziari tra gli enti contraenti
 - La costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni a favore di uno dei comuni stipulanti
 - Gli obblighi e le garanzie in caso di recesso e le conseguenti obbligazioni

Riflessi contabili

- La gestione associata mediante convenzione comporta riflessi in ordine:
 - al patto di stabilità, che viene “caricato” sul comune capofila soprattutto nel caso di delega di funzioni o costituzione di uffici comuni;
 - alla determinazione dei costi standard, per i quali risponde il comune capofila anche per conto dei comuni aderenti, rischiando di non risultare “virtuoso” agli occhi del Governo.
- La convenzione è consigliabile nell’ipotesi in cui partecipino alla forma associativa un numero ristretto di comuni, e sia presente almeno un comune non soggetto agli obblighi di gestione associata.

Qualche prima conclusione

- Ai fini dell'attuazione del comma 88, l'interlocutore negoziale delle Province non può essere il Comune singolo, ma deve essere:
 - O il Comune capofila di una convenzione
 - O una Unione dei Comuni
- Nel caso delle convenzioni, occorre definire nell'accordo/intesa gli aspetti che la legge non risolve, e che sono del tutto rilevanti in ordine ai riflessi contabili, sulla gestione del personale e sulle responsabilità dirigenziali

Qualche prima conclusione

- Nel caso delle Unioni, l'intesa con le Province non necessariamente deve vedere le Aree Vaste soggetto capofila, poiché è necessario verificare qual è l'interesse prevalente all'intesa.
- Il modello organizzativo preferibile per l'intesa è sicuramente quello della delega di funzioni, poiché il modello alternativo (ufficio comune) richiede l'instaurazione di rapporti di servizio del personale che possono essere fonte di ulteriore complicazione

L'intesa, su quali funzioni?

- Le funzioni esemplificate dal comma 88 non esauriscono il novero di quelle possibili.
- Anzi: probabilmente non sono le funzioni più importanti sulle quali si può fare sinergia tra le Province e le Unioni dei Comuni.
- Le funzioni del comma 88 vanno lette in connessione con quelle del comma 85, e in parallelo con le funzioni fondamentali dei Comuni

Le materie relative alle nuove funzioni fondamentali di Comuni e Province

COMUNI

- Organizzazione dei servizi pubblici
- Pianificazione urbanistica ed edilizia
- Protezione Civile
- Rifiuti
- Servizi Sociali
- Edilizia Scolastica (1° grado)
- Polizia locale
- Stato civile, anagrafe, elettorale e statistica

PROVINCE

- Pianificazione territoriale
- Ambiente
- Trasporti
- Viabilità
- Programmazione della rete scolastica ed edilizia (2° grado)
- Raccolta ed elaborazione di dati
- Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
- Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale
- Pari opportunità

Le aree di interdipendenza funzionale tra Comuni e nuova Provincia (idem Città Metropolitana)

- *Nelle funzioni di erogazione dei servizi pubblici locali*

Trasporto pubblico e viabilità comunale

Illuminazione pubblica e sgombero neve

Servizi Cimiteriali

Farmacie comunali e servizi socio-assistenziali

Gestione servizi a rete (rifiuti, acqua, energia) e SUAP

Edilizia scolastica (1° grado) e servizi scolastici

Trasporto pubblico e privato sovra-comunale

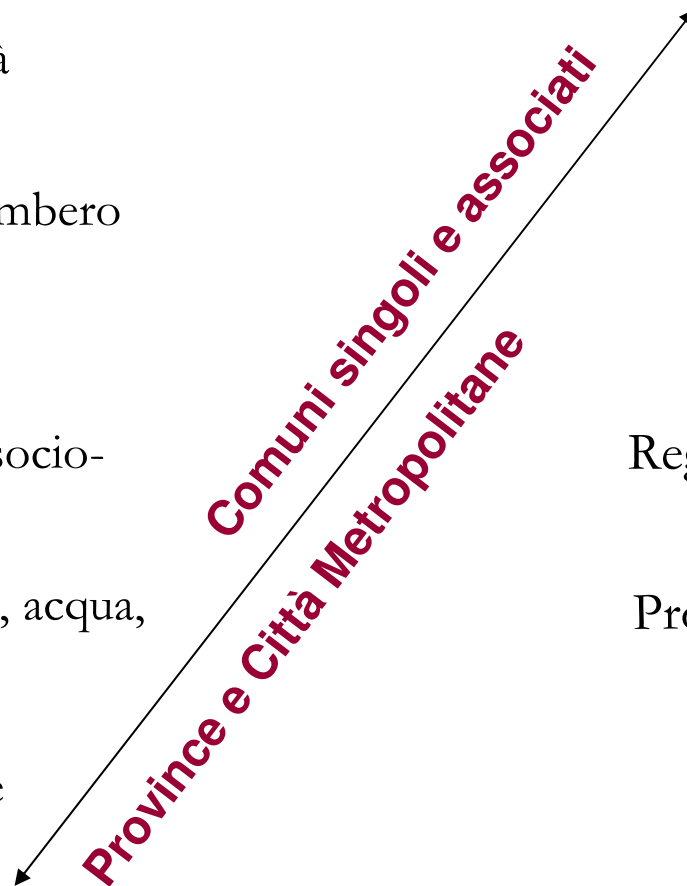
Gestione viabilità provinciale

Sgombero neve

Regolazione servizi a rete di rilevanza economica

Programmazione ed edilizia scolastica (2° grado)

Servizi di sviluppo economico e sociale

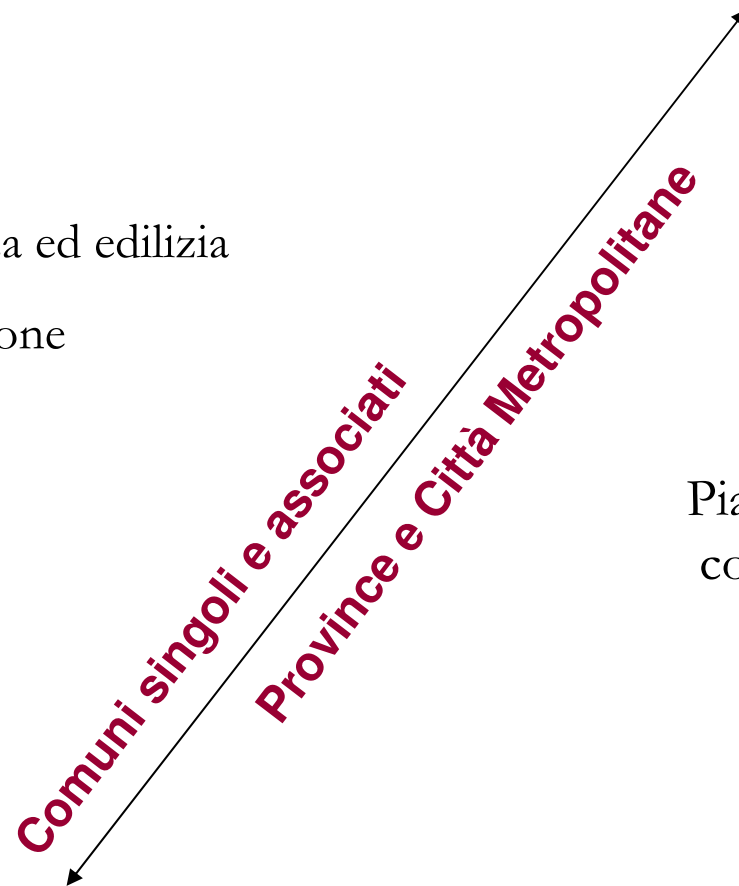


Le aree di interdipendenza funzionale tra Comuni e nuova Provincia (idem Città Metropolitana)

- *Nelle funzioni di pianificazione e gestione del territorio*

Pianificazione Urbanistica ed edilizia

Concorso alla pianificazione
territoriale di area vasta



Pianificazione Strategica
Triennale

Pianificazione territoriale
generale delle reti e delle
infrastrutture

Pianificazione territoriale di
coordinamento provinciale

Tutela e valorizzazione
dell'ambiente

Le aree di interdipendenza funzionale tra Comuni e nuova Provincia (o Città Metropolitana)

- *Nelle attività strumentali al funzionamento dell'ente*

Funzioni generali di
amministrazione, gestione
finanziaria, contabile e controllo

Funzioni di acquisto e centrale di
committenza

Funzioni di gestione delle risorse
umane e organizzazione

**Comuni singoli e associati
Province e Città Metropolitane**

Funzioni di stazione
appaltante

Organizzazione di
procedure concorsuali

Assistenza tecnico-
amministrativa

Informatizzazione e
digitalizzazione

La reale ampiezza delle intese

- I primi esperimenti in corso nelle Province Piemontesi dimostrano che le intese realizzabili con i Comuni spaziano dalla “gestione del personale”, ai “controlli” agli “acquisti” e fino a interessare anche le funzioni fondamentali come la viabilità.
- Le intese sono una “prova di verità” del successo della legge 56/2014: non più due livelli di governo separati e “proprietari” delle politiche, ma un unico comparto degli Enti locali, specializzato e cooperativo.



Grazie per l'attenzione

*Marco Orlando
(Segretario Unione Province Piemontesi)*

*Tel. 011. 8612279
Cell. 349.4163024
uppsegr@provincia.torino.it*