



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

TAVOLO DELLE REGIONI

Sessione di confronto

29 aprile 2021

La governance delle Unioni nella legislazione regionale

Claudia Tubertini



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento per gli
Affari Regionali
e le Autonomie**



ITALIAE
Nuove formule organizzative per i territori



**Studiare
Sviluppo**



**LABORATORIO
PERMANENTE**



**TAVOLO
delle Regioni**

- «**GOVERNANCE**» è una espressione di sintesi, che comprende e racchiude l'insieme degli elementi da cui dipende la complessiva efficacia dei **processi decisionali interni di un ente**
- Nel caso delle Unioni, essa comprende anche i **rapporti con gli enti esterni**, e in particolare **con i comuni aderenti**, posto che l'Unione è una «proiezione funzionale» dei comuni

Tra gli elementi della «governance» vi sono quindi aspetti riconducibili a differenti oggetti, a cui si riferisce la legislazione in materia locale:

Organi di governo	Organizzazione e risorse	Elementi strutturali
Composizione e sistema di elezione	Raccordo tra comuni e unione	Composizione, durata
Modalità di funzionamento	Gestione del personale, rapporti tra comuni e Unione	Scioglimento
Rapporti	Gestione delle risorse finanziarie, rapporti tra comuni e unione	Recesso

La GOVERNANCE delle Unioni deriva quindi dall'incrocio di diverse fonti:

LEGISLAZIONE STATALE	Modalità di costituzione; Organi, sistema di elezione; funzioni; autonomia statutaria
LEGISLAZIONE REGIONALE	«principi di organizzazione e funzionamento» e dimensioni minime delle Unioni (art. 1 c. 106 l. 56/2014)
STATUTO E REGOLAMENTI DELL'UNIONE	Organi e loro rapporti; sistema di elezione e nomina; organizzazione, funzioni, risorse
PRASSI	Pratiche condivise di gestione delle relazioni interne/esterne all'Unione

GLI ORGANI DELLE UNIONI NELLA LEGISLAZIONE STATALE

Organo	Composizione e funzioni	Sistema di elezione/nomina
CONSIGLIO	<p>Deve essere composto da Consiglieri comunali</p> <p>Deve rappresentare tutti i comuni</p> <p>Ha potestà di revisione statutaria</p>	<p>Deve essere «eletto» pro quota da ciascun consiglio comunale</p> <p>Il sistema di elezione deve garantire la rappresentanza delle minoranze</p>
GIUNTA	<p>Deve essere composta da membri delle giunte comunali</p>	
PRESIDENTE	<p>Deve essere scelto tra i sindaci.</p> <p>Si avvale del segretario di un comune facente parte dell'Unione</p>	

ORGANIZZAZIONE E RISORSE NELLA LEGISLAZIONE STATALE

Raccordo tra comuni e unione	Il raccordo è implicitamente assicurato dalla composizione di secondo grado e simmetrica dei tre organi politici fondamentali. Null'altro è previsto sulla necessità, per esempio, di obblighi di informazione periodica o di sedi di raccordo specifiche ed ulteriori
rapporti tra comuni e Unione nella gestione del personale	Il principio è che l'Unione operi con le risorse umane dei comuni aderenti, i quali possono anche cedere all'unione le proprie capacità assunzionali al fine di consentirle, evidentemente, la costituzione di una propria dotazione di personale.
rapporti tra comuni e Unione nella gestione delle risorse finanziarie	Si rinvia allo statuto l'individuazione delle risorse «corrispondenti» alle funzioni conferite. Null'altro è stabilito in merito ai flussi finanziari tra comuni e unione

ELEMENTI STRUTTURALI NELLA LEGISLAZIONE STATALE

Composizione, durata	La durata non è prestabilita; la legislazione statale sembra presupporre una durata illimitata, o comunque lascia la scelta all'autonomia statutaria. Per l'istituzione si prevede l'approvazione conforme dello statuto da parte di tutti i comuni con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie e la firma dell'atto costitutivo Sulla composizione, salva la regola per cui un comune può far parte di una sola unione, per le unioni costituite per l'esercizio associato obbligatorio si prevede una dimensione minima derogabile a livello regionale di 10.000/3000 ab. E l'adesione di minimo 3 comuni
Scioglimento	Non vi è alcuna disposizione dedicata allo scioglimento
Recesso	Non vi è alcuna disposizione dedicata al recesso

GLI ORGANI DELLE UNIONI NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Organo	Norme integrative	Norme derogatorie
CONSIGLIO	<ul style="list-style-type: none"> • Modalità di deliberazione con l'astensione dei membri dei comuni non partecipanti all'oggetto della decisione; • Possibilità per lo statuto di vincolare l'approvazione di specifiche delibere al voto favorevole di un certo numero di sindaci • Numero dei componenti per ciascun comune/complessivo • Sistema di elezione all'interno di ciascun consiglio comunale 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità per gli statuti di inserire i sindaci come membri di diritto; • Sindaci membri di diritto; • possibile utilizzo del voto ponderato; • Consiglio composto dai sindaci (nelle Unioni montane)
GIUNTA	<ul style="list-style-type: none"> • Composta da tutti i sindaci; possibilità di delega permanente ad un assessore • Sindaci membri di diritto; • Possibilità per lo statuto di vincolare l'approvazione di specifiche delibere al voto favorevole di un certo numero di sindaci • Numero massimo di componenti 	Nominata tra i sindaci o tra i consiglieri (nelle Unioni montane)
PRESIDENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Elezione da parte della Giunta o del Consiglio, ma tra i sindaci. Durata della carica o eventuale rotazione affidata all'autonomia statutaria 	

Oggetto	Norme integrative	Norme derogatorie
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none">trasferimento delle competenze di natura politica degli organi dei Comuni agli organi dell'Unione come conseguenza del conferimento di funzioni amministrativeNorme di garanzia per il personale in caso di scioglimento o recesso, dall'Unione o da singole funzioni/servizifacoltà di affidare ai responsabili dei servizi dell'unione il compito di adottare, anche per i singoli comuni associati, gli atti attinenti a funzioni che sono esercitate in forma associata e che debbano ordinariamente essere adottati dagli organi di governo dei singoli comuni.	<ul style="list-style-type: none">Divieto di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale
Risorse	<ul style="list-style-type: none">Lo statuto dell'Unione può stabilire norme per coordinamento dei bilanci dell'Unione e dei comuni associati. Le spese per le quali non sono indicati dallo statuto i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie sono sostenute da trasferimenti dei comuni quantificati in misura proporzionale alla popolazione.Obbligo di trasmissione di bilanci, rendiconti ed atti di riequilibrio dell'Unione ai comuni associatiPrevisione di una quota annua da versare all'Unione da parte di ciascun comune	

ELEMENTI STRUTTURALI NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Oggetto	Norme integrative	Norme derogatorie
Composizione, durata	<ul style="list-style-type: none"> • Previsione di una durata minima (in alternativa alla sua determinazione nello statuto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsione di un numero minimo di comuni • Previsione di un numero minimo di funzioni per la costituzione dell'unione
Scioglimento	<ul style="list-style-type: none"> • Contenuto obbligatorio dello statuto la procedura e le relative conseguenze 	
Recesso	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina del recesso come contenuto necessario dello statuto • Disciplina del recesso dalle singole convenzioni come contenuto necessario dello statuto • Durata minima dei conferimenti/disciplina statutaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina del procedimento di recesso e sue conseguenze

PRIME CONCLUSIONI DAL RAFFRONTO COMPARATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

In tema di «**GOVERNANCE**», le leggi regionali attualmente vigenti restituiscono un quadro piuttosto variegato, nel quale si può distinguere:

- Un approccio **minimale**, che si limita al recepimento di quanto già previsto dalla legislazione statale, salvo qualche piccola integrazione;
- Un approccio **intermedio**, che fa ampio rinvio alla fonte statutaria, inserendo però tra gli oggetti obbligatori numerosi aspetti ispirati all'esigenza di rappresentatività, stabilità, continuità (ove possibile) nell'esercizio delle funzioni, garanzia per il personale impiegato nella gestione associata
- Un approccio «**ordinamentale**», tendente a specificare il più possibile le regole essenziali di organizzazione e funzionamento degli organi politici, a dettare disposizioni volte a garantire la continuità e la stabilità dell'ente

RAPPORTO LEGGE STATALE/REGIONALE/AUTONOMIA STATUTARIA LOCALE

In tema di «**GOVERNANCE**», la legge regionale deve trovare il proprio spazio senza compromettere l'autonomia statutaria locale, ma in via preferenziale guidandola, orientandola alla ricerca delle soluzioni che appaiono più idonee a garantire all'Unione rappresentatività/stabilità/continuità/efficienza/affidabilità nelle relazioni con la cittadinanza

Più la normazione regionale diviene spessa, più si riducono i margini della autonomia statutaria. Di conseguenza:

- Qualsiasi soluzione legislativa dovrebbe essere frutto di preventivo confronto con i comuni e le Unioni già esistenti
- Qualsiasi innovazione in tema di governance deve tener conto delle caratteristiche strutturali delle Unioni alle quali è destinata ad applicarsi (grandi Unioni/medie Unioni/unioni «polvere»/unioni montane etc.)
- Utile un approccio «bottom up» che dall'analisi dettagliata dei modelli di governance già praticati tragga spunto per interventi legislativi

UNA IPOTESI DI LAVORO PER LA COSTRUZIONE DI UN EFFICACE MODELLO DI GOVERNANCE

In tema di «**GOVERNANCE**», l'esame delle **fonti di autonomia locale** mostra un quadro altrettanto variegato, nel quale si può distinguere:

- Un approccio **minimale**, dove lo statuto si limita a disciplinare gli elementi obbligatori previsti dalla legislazione statale e regionale, affidando alla negoziazione successiva, in sede di conferimento progressivo delle funzioni, numerosi aspetti della governance
- Un approccio **intermedio**, dove già all'interno dello statuto sono previste sedi e momenti di raccordo tra unione e comune
- Un approccio **istituzionale**, dove dallo statuto e dagli altri atti regolamentari e di indirizzo adottati dall'Unione si scorge un particolare sforzo nella direzione della massima integrazione funzionale ed organizzativa tra Comuni e Unione

L'UTILITA' DELL'ANALISI COMPARATA DELLE ESPERIENZE REGIONALI

In tema di «**GOVERNANCE**», in definitiva, il raffronto tra le soluzioni normative sinora adottate nella legislazione regionale rappresenta solo un tassello di una analisi complessiva che deve estendersi alle concrete esperienze di governance delle Unioni esistenti, alla ricerca di modelli esportabili anche in altri contesti e/o esperienze che presentino elementi di similitudine.