



Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA

POR FSE 2007- 2013 – Regione Siciliana - Asse VII – Capacità Istituzionale

AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITA' ISTITUZIONALE- LINEA COMUNI

Modelli e strumenti di gestione dei tributi locali in forma associata

Laboratorio di approfondimento

FORME E PERCORSI DI ASSOCIAZIONISMO



Calcedonio Li Pomi

dottore commercialista – revisore legale
consulente enti locali

© diritti riservati - riproduzione citando la fonte

INDICE DEGLI ARGOMENTI

- **L'associazionismo fra obblighi e necessità pag. 3**
 - Obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni
 - Le esigenze dei piccoli Comuni

- **Le forme associative pag. 7**
 - La Convezione
 - Il Consorzio
 - L'Unione di Comuni

- **La realizzazione di una forma associativa pag. 14**
 - I possibili modelli di organizzazione
 - Lo studio di fattibilità: l'analisi preventiva delle esigenze e dei costi

L'ASSOCIAZIONISMO FRA OBBLIGHI E NECESSITÀ

OBBLIGO DI ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

articolo 14, commi 25-31/ter, legge 122/2010,

Le disposizioni in argomento sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera p) della Costituzione, SONO

FUNZIONI FONDAMENTALI dei Comuni:

1. organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
2. organizzazione dei [servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale](#), ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
3. [catasto](#), ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
4. la [pianificazione urbanistica ed edilizia](#) di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
5. attività, in ambito comunale, di pianificazione di [protezione civile](#) e di coordinamento dei primi soccorsi;
6. l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei [rifiuti](#) urbani e la riscossione dei relativi tributi;
7. progettazione e gestione del sistema locale dei [servizi sociali](#) ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
8. [edilizia scolastica](#), per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

9. **polizia locale** e polizia amministrativa locale;
10. tenuta dei registri di **stato civile** e di popolazione e compiti in materia di **servizi anagrafici** nonché in materia di **servizi elettorali**, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
11. i servizi in materia di **statistica**.

L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è **OBBLIGATORIO** per gli Enti titolari.

Le funzioni fondamentali, ad eccezione della funzione 10, sono **obbligatoriamente** esercitate in forma associata
➔ mediante **Unione di Comuni** o **convenzione**
da parte dei **Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti**.

Per le **Unioni** si applica l'articolo 32 del T.U.E.L., come sostituito dall'articolo 19, comma 3, della legge 135/2012.

Le **convenzioni** hanno durata almeno triennale e alle stesse si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del T.U.E.L.

Attenzione !

Qualora, alla scadenza del triennio, non sia comprovato, da parte dei Comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia/efficienza della gestione¹, i Comuni interessati sono **OBBLIGATI** ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione.

* * * * *

¹ secondo modalità stabilite con D.M. Interno.

- I Comuni **NON** possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata.
- La medesima funzione NON può essere svolta da più di una forma associativa.
- Il **LIMITE DEMOGRAFICO MINIMO**² che l'insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali deve raggiungere è di **10.000 abitanti**,
- I Comuni devono assicurare l'attuazione delle disposizioni in ordine all'esercizio obbligatoriamente associato di tutte funzioni fondamentali **entro il 31 dicembre 2014**.

Attenzione !

Decorsi i termini previsti il Prefetto assegna agli Enti inadempienti un termine perentorio entro cui provvedere, scaduto il quale scatta il potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 131/2003.

² che NON si applica alle Unione già costituite.

LE ESIGENZE DEI PICCOLI COMUNI

Collaborare/unirsi per:

A. Conseguire economie di scala

- ⇒ nell'acquisto di beni e servizi
- ⇒ nella gestione degli immobili
- ⇒ nell'utilizzo di attrezzature

B. Disporre di nuove/migliori professionalità

- ⇒ aggiornamento/formazione del personale
- ⇒ redazione/adeguamento della normazione secondaria
- ⇒ gestione del contenzioso e strumenti deflattivi

C. Utilizzo più efficace del personale

- ⇒ attraverso una maggiore specializzazione

MA ci sono gli “ **OSTACOLI** ”

- ☐ Campanilismo
- ☐ Diffidenza
- ☐ Resistenza/avversione verso il nuovo

LE FORME ASSOCIATIVE

articoli 30 – 32 TUEL

Le forme associative previste dal Testo Unico sono:

1. La **CONVENZIONE**
2. Il **CONSORZIO**
3. L'**UNIONE DI COMUNI**

Attenzione !

Tranne la convenzione, le forme associative comportano la nascita di **soggetti giuridicamente e finanziariamente autonomi**.

Normativa applicabile in Sicilia

La legge regionale n.48/1991 ha recepito con **rinvio dinamico**³ le norme della legge 142/1990 sulle forme associative, e pertanto

- ➔ tutte le modifiche apportate dal legislatore nazionale agli articoli 30, 31 e 32 del TUEL devono ritenersi applicabili in Sicilia.

3 v. articolo 37 l.r. 7/1992.

LA CONVENZIONE

La convezione è un accordo (contratto) stipulato da 2 o più enti locali
➔ previa deliberazione dei rispettivi Consigli Comunali
al fine di svolgere in modo coordinato determinati **SERVIZI** o **FUNZIONI**.

La convezione **DEVE** stabilire:

- A. i fini
- B. la durata
- C. le forme di consultazione degli enti contraenti
- D. i rapporti finanziari

Attenzione !

L'impegno finanziario di ciascun Comune deve essere determinato o determinabile, in modo da poter essere preventivamente stanziato nel bilancio annuale e pluriennale.

- E. gli obblighi reciproci
- F. le garanzie reciproche.

La convenzione **PUÒ** prevedere:

- A. la costituzione di **UFFICI COMUNI**, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, a cui affidare "*l'esercizio delle funzioni pubbliche*" in luogo degli enti partecipanti all'accordo.

In pratica:

L'Ufficio comune, con un Responsabile nominato dal Sindaco del Comune capofila, opera al posto dei singoli uffici degli enti partecipanti.

oppure

B. la **DELEGA DI FUNZIONI** da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

In pratica:

I Comuni partecipanti delegano una o più funzioni o servizi al Comune capofila, che opera in nome e per conto di tutti.

Le caratteristiche principali

- ✓ alto grado di flessibilità
- ✓ modesta strutturazione
- ✓ assenza di costi fissi di gestione
- ✓ scarso livello di integrazione

IL CONSORZIO

Gli enti locali

➔ per la gestione associata di uno o più **SERVIZI** e

➔ per l'esercizio associato di **FUNZIONI**⁴

possono costituire un consorzio, secondo le norme previste dall'articolo 114 del TUEL per le aziende speciali, in quanto compatibili.

A tal fine i rispettivi Consigli Comunali approvano, a maggioranza assoluta dei componenti:

⁴ L'articolo 2, comma 186 lettera e), della legge 191/2009, pur non modificando l'articolo 31 del TUEL, ha soppresso i consorzi di funzioni tra enti locali.

- lo **Statuto** e
- la **Convezione**

che disciplinano l'organizzazione, le nomine e le competenze degli Organi consortili.

Gli Organi del Consorzio:

- ☐ l'**Assemblea**, composta dai Sindaci (o loro delegati) degli Enti consorziati, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convezione e dallo Statuto
- ☐ il **Consiglio di Amministrazione**, eletto dall'Assemblea.

Attenzione !

Fra gli stessi enti locali NON può essere costituito più di un consorzio (ad eccezione di quelli obbligatori).

L'UNIONE DI COMUNI

L'Unione di Comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni – di norma contermini – finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi.

Attenzione !

- ☐ Ogni Comune può far parte di una sola Unione di Comuni;
- ☐ Le Unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni
 - ⇒ tra loro o
 - ⇒ con singoli Comuni

Gli Organi dell'Unione

Sono formati da Amministratori in carica dei Comuni associati e ad essi **non possono essere** attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o **emolumenti in qualsiasi forma** percepiti.

- ❑ Il **Presidente**, scelto fra i Sindaci dei Comuni associati;
- ❑ la **Giunta**, scelta fra i componenti dell'esecutivo dei Comuni associati
- ❑ Il **Consiglio**, composto da un numero di Consiglieri definito nello Statuto , **eletti** dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune.

Il Consiglio determina l'indirizzo politico-amministrativo e ne controlla l'attuazione. In tale ambito adotta gli atti fondamentali che la legge attribuisce al Consiglio Comunale.

Principali caratteristiche

⌘ All'Unione **si applicano**, in quanto compatibili e non derogati da specifiche disposizioni di legge, **i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni**, con particolare riguardo a

- ⇒ status degli Amministratori
- ⇒ ordinamento finanziario e contabile
- ⇒ personale e organizzazione.

⌘ L'Unione ha **potestà statutaria** e **potestà regolamentare**.

Lo **STATUTO** dell'Unione:

- ❑ è approvato, in sede di istituzione, dai Consigli dei Comuni partecipanti, **MA** le successive modifiche sono approvate dal Consiglio dell'Unione;

❑ **individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse;**

❑ stabilisce le modalità di funzionamento degli Organi e ne disciplina i rapporti.

I **REGOLAMENTI** dell'Unione sono di competenza del Consiglio dell'Unione, tranne quello di organizzazione, che compete alla Giunta.

Attenzione !

Non sono applicabili, a meno che non lo preveda lo Statuto, i Regolamenti dei singoli Comuni che costituiscono l'Unione.

⌘ All'Unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

⌘ All'Unione sono **conferite** dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite.

SPESA DI PERSONALE

La spesa sostenuta per il personale dell'Unione

⇒ fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti norme in materia di personale

non può comportare, **in sede di prima applicazione**, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti.

A regime devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa, attraverso

- ✓ specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e
- ✓ una rigorosa programmazione dei fabbisogni .

LA REALIZZAZIONE DI UNA FORMA ASSOCIATIVA

I POSSIBILI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE

In sede di progettazione di una gestione associata una delle scelte più rilevanti riguarda il modello organizzativo da adottare.

Nella pratica si sono diffusi due modelli:

1. **MODELLO ACCENTRATO**, che prevede un unico centro di responsabilità.

La gestione in detto modello può essere ripartita in più unità organizzative con a capo dei referenti interni ma prevede un unico Responsabile.

vantaggi	svantaggi
Maggiore integrazione	Rischio di allungare i tempi delle decisioni
Maggiori economie di scala	Rischio di “distacco” con l’Utenza
Tendenziale uniformità di gestione della fiscalità locale nel territorio	

2. **MODELLO DECENTRATO**, che prevede più centri di responsabilità.

In particolare prevede più Responsabili di servizio (uno per ciascun Ente convenzionato) guidati da un Responsabile che ha tuttavia funzioni di mero coordinamento.

LO STUDIO DI FATTIBILITÀ: L'ANALISI PREVENTIVA DELLE ESIGENZE E DEI COSTI

Gli aspetti e le questioni da affrontare in sede di “progettazione” di una gestione associata riguardano:

- ✓ Il numero di Comuni da coinvolgere
- ✓ La scelta della forma associativa migliore
- ✓ Le attività da espletare in forma associata
- ✓ L'individuazione delle criticità che si vogliono superare (*“perché ci si associa?”*)
- ✓ L'individuazione dei punti di forza/eccellenza dei singoli Enti (*“chi dà cosa a chi?”*)
- ✓ L'esame della situazione organizzativa di ciascun Ente
- ✓ L'analisi di convenienza economica
 - ⇒ Particolare attenzione deve essere dedicata all'esame dei costi fissi (personale, hardware, software, banche dati, canoni di leasing, eventuali fitti passivi) e dei costi variabili (cancelleria e modulistica, formazione e aggiornamento professionale, eventuali servizi professionali esterni, etc.)
- ✓ Le modalità di ripartizione dei costi di gestione
- ✓ La valutazione preventiva degli effetti sul personale
- ✓ Il cronoprogramma delle azioni da porre in essere (e le scadenze che ciascun Ente dovrà rispettare).