



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione
e della Formazione Professionale


Fondo Sociale Europeo



Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012
POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale
Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI

Area bilancio e gestione delle risorse finanziarie, Patto di Stabilità e nuovo sistema dei controlli interni dei Comuni	
Responsabile di Linea	Franco Peta
Laboratorio	2.A Modelli e strumenti di gestione dei tributi locali in forma associata
Esperto/i	Lucio Catania
Contributo	La gestione associata: normativa ed obblighi nei piccoli comuni

Formez **PA**



IL PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA

La riforma del titolo V della Costituzione afferma i principi di sussidiarietà, differenziazione e **adeguatezza**.

La generalità delle funzioni amministrative viene posta in capo ai Comuni, con *l'esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario servizio a livello più ampio.*

IL PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA

Per garantire buoni livelli qualitativi ed assicurare una gestione di servizi efficace ed efficiente, questa deve svolgersi in «ambiti territoriali ottimali».

Il legislatore non aveva nemmeno ipotizzato come questa GIUSTA intuizione potesse essere attuata nel campo dei rifiuti in Sicilia .

IL PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA

La Carta europea dell'Autonomia Locale sancisce il

Diritto di associazione

delle collettività locali

LA GESTIONE ASSOCIATA

PICCOLI COMUNI: PUNTI CRITICI

- Mancanza di economie di scala
- Prezzi di acquisto più elevati
- Difficoltà a privatizzare i servizi
- Sottoutilizzazione di alcune attrezzature
- Stessi compiti amministrativi e stessi vincoli dei comuni medio-grandi, con meno risorse per assolverli
- Più difficoltà a trovare competenze professionali per le nuove incombenze

LA GESTIONE ASSOCIATA

VANTAGGI DELLA GESTIONE ASSOCIATA

- Economie di scala
- Maggiori professionalità
- Miglioramento prestazioni
- Maggiore specializzazione dei dipendenti
- Maggiore peso politico complessivo
- Diffusione delle *best practice*

LA GESTIONE ASSOCIATA

OSTACOLI ALLA GESTIONE ASSOCIATA

- Cessione di potere
- Campanilismo
- Diffidenze
- Timori di «colonizzazione»
- Resistenze dell'apparato burocratico
- Distacco dell'utente (affievolimento del principio di sussidiarietà)

AMBITO OTTIMALE

ELEMENTI DI CUI TENERE CONTO

- Caratteristiche geomorfologiche del territorio
- Dimensione demografica dei Comuni coinvolti
- Integrazione culturale delle popolazioni
- Omogeneità nelle problematiche e nei settori di sviluppo

STUDIO DI FATTIBILITA'

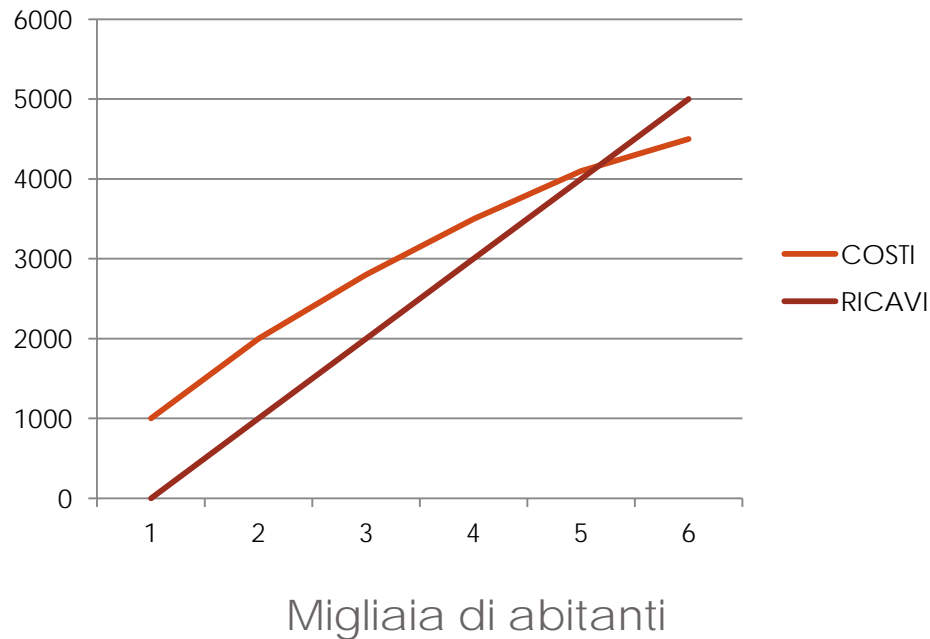
- Quali criticità si vogliono superare
- Chi dà cosa a chi (punti di eccellenza dei singoli Enti)
- Quanti Comuni coinvolgere
- Qual è la forma associativa migliore (dipende dalla tipologia, quantità e rilevanza dei servizi da associare)
- Cronoprogramma (analisi organizzativa e predisposizioni degli atti amministrativi)
- Analisi di convenienza economica
- Effetti sul personale

ANALISI ECONOMICA DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'

DIFFERENZIARE I COSTI FISSI DA QUELLI VARIABILI:

- I costi fissi sono quelli che non variano al variare della «produzione»
- I costi variabili sono quelli che aumentano al variare della produzione
- I costi fissi di enti associati dovrebbero sommarsi, i costi variabili aumentare
- I costi fissi ed unitari dovrebbero diminuire in quanto «spalmati» su un maggior numero di prestazioni o utenti.

ANALISI ECONOMICA DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'



Punto di pareggio: a poco più di 5.000 abitanti

ANALISI ECONOMICA DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'

Concetti aziendalistici come il **break-point** (punto di pareggio), valore indicante la quantità, espressa in volumi di produzione, di servizi forniti necessaria a coprire i costi precedentemente sostenuti, non sempre sono esportabili alla realtà degli enti locali.

Si tratta di concetti di cui tenere conto.

FORME ASSOCIATIVE E MODELLI ORGANIZZATIVI

Uno degli aspetti di programmazione più rilevanti riguarda il modello organizzativo che si vuole dare all'associazione intercomunale.

Nella prassi si sono sviluppati due modelli:

- **Modello accentrato**, imperniato su un **unico centro di responsabilità**
- **Modello decentrato** che prevede **più centri di responsabilità**

FORME ASSOCIATIVE E MODELLI ORGANIZZATIVI

Il **modello accentrato** è suddiviso in più servizi con a capo dei referenti interni (responsabili di procedimento) ma un unico responsabile

Il **modello decentrato** prevede più responsabili di servizio, distribuiti nei vari enti, guidati da un responsabile, con funzioni di mero coordinamento, di area vasta

FORME ASSOCIATIVE E MODELLI ORGANIZZATIVI

VANTAGGI MODELLO ACCENTRATO

- Maggiori economie di scala
- Maggiore integrazione

SVANTAGGI MODELLO ACCENTRATO

- Rischio di creare colli di bottiglie
- Maggiore distacco con l'utenza

FORME ASSOCIATIVE E MODELLI ORGANIZZATIVI

ELEMENTI DA CONSIDERARE NELLA SCELTA
DEL MODELLO ORGANIZZATIVO:

- Numero di enti associati;
- Distanza fisica tra un ente e l'altro;
- Forma associativa;
- Natura del servizio, con particolare attenzione ai servizi che si caratterizzano per un rapporto diretto con l'utenza.

LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA

Il testo unico degli enti locali prevede la possibilità di svolgere funzioni e servizi in forma associata in una delle seguenti forme:

- Convenzione (art. 30)
- Consorzio (art. 31)
- Unione di comuni (art. 32)
- Comunità montana/isolana (art. 27 e seguenti)

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

- La convenzione può riguardare l'esercizio, oltre che di servizi, anche di funzioni.
- Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
- Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

La **convenzione** è caratterizzata da:

- Alto grado di flessibilità o elasticità
- Basso livello di integrazione
- E' poco strutturata
- Non ha costi fissi aggiuntivi di gestione

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

La convenzione è un accordo stipulato da due o più enti locali, previa delibera dei rispettivi Consigli Comunali, al fine di svolgere funzioni o servizi.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

La convenzione deve stabilire:

- Fini
- Durata
- Forme di consultazione tra gli enti contraenti
- Rapporti finanziari
- Reciproci obblighi e garanzia

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'impegno finanziario di ogni Comune, benché aggiornabile di anno in anno, deve essere **determinato o determinabile**, in modo da poterlo prevedere nel bilancio pluriennale.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

DELEGA DI FUNZIONI

I Comuni partecipanti delegano al «Comune capofila», che opera in nome di tutti per la funzione o il servizio delegato

COSTITUZIONE UFFICI COMUNI

Gli uffici operano con personale distaccato, con un responsabile dell'ufficio associato nominato dal sindaco del Comune capofila

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

Su quali soggetti ricadono gli effetti giuridici dell'Ufficio associato?

Se si applica lo schema civilistico del MANDATO CON RAPPRESENTANZA gli effetti ricadono su TUTTI I COMUNI

Se si applica lo schema civilistico del MANDATO SENZA RAPPRESENTANZA solo sul COMUNE CAPOFILA

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

DELEGABILITA' FUNZIONI STATO CIVILE ED ANAGRAFE

Sussisteva il dubbio sulla conferibilità alle convenzioni delle funzioni di competenza statale delegati al Sindaco (il delegato non può delegare).

Una vecchia circolare del Ministero dell'Interno (n. 23/2002) limitava questa possibilità.

La legge n. 131/2003 invitava il legislatore delegato a *valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni.*

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

DELEGABILITA' FUNZIONI STATO CIVILE ED ANAGRAFE

Molti Comuni avevano scelto la strada della gestione associata dei servizi demografici specificando:

«poiché le suddette funzioni sono di competenza statale ai sensi dell'art. 14 del testo unico approvato con D. Lgs. 267/2000, l'esercizio delle relative potestà amministrative resta in capo ai comuni ed al rispettivo sindaco, quale ufficiale di Governo»

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

DELEGABILITA' FUNZIONI STATO CIVILE ED ANAGRAFE

Con circolare del Ministero dell'Interno n.34 del 29 novembre 2010 era stato diramato il parere del Consiglio di Stato, sez. I, reso nell'adunanza del 29 settembre 2010 riguardante la tematica della delegabilità delle funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale dipendente da comune diverso da quello di appartenenza del sindaco delegante, in forza di convenzione.

Veniva reputata ammissibile la delega, ove sussistevano **esigenze straordinarie** e **temporalmente limitate**.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

DELEGABILITA' FUNZIONI STATO CIVILE ED ANAGRAFE

L'art. 2, comma 6, del DL 179/2012 convertito dalla L 221/2012 estende la possibilità per i Sindaci dei Comuni facenti parte di **Unione** di delegare, *previa convenzione, le funzioni di stato civile e anagrafe a personale idoneo dell'Unione* stessa o dei singoli Comuni associati, prescindendo dalla sussistenza di esigenze straordinarie e temporalmente limitate, come precedentemente previsto dalla norma.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e **l'esercizio associato di funzioni** possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali, in quanto compatibili.

Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

I rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.

La convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Ai consorzi che gestiscono **reti ed erogano servizi pubblici locali di rilevanza economica** si applicano le norme previste per le aziende speciali.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Ad ogni amministrazione comunale è **consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste** rispettivamente dall'articolo 25 della L. n. 142/1990 come recepito dalla L.r. 48/91, dall'art. 32 del Tuel e dall'art. 15 della L.r. n. 9/1986.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Dopo il 1 aprile 2008, anche **se permane l'adesione multipla** ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

Rispetto alla legge nazionale (articolo 2, comma 28, della L. n. 244/2007) in Sicilia sono state ampliate le **fattispecie associative ammesse**:

- I consorzi universitari
- I consorzi per la gestione delle opere pubbliche finanziate con il vincolo della gestione in forma associata
- I consorzi per le minoranze linguistiche

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

L'articolo 2 comma 186 lettera e) della legge finanziaria 2010 ha **soppresso i consorzi di funzioni tra gli enti locali.**

Possono sopravvivere esclusivamente i consorzi di servizi.

La norma, però, non modifica l'articolo 31 del Tuel, che prevede i consorzi di funzioni tra le forme associative possibili.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

La Corte dei Conti del Lazio, con la delibera 15 del 2011, ha differenziato le tipologie di consorzi, basandosi sulla sostanza dell'attività svolta e dei poteri conferiti con l'atto costitutivo e nello statuto. Costituisce "funzione" quell'attività che si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della Pa o la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento ad uno scopo tipizzato dalla legge.

È, invece, classificabile tra le attività in capo ai consorzi di "servizi" l'azione della Pa che si traduce nella pura erogazione di un servizio alla collettività.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

La natura consortile del servizio non muta se una frazione non preponderante dell'attività viene gestita secondo atti amministrativi funzionali alla resa del servizio stesso, rientrando nella normale organizzazione di un consorzio di servizi la costituzione di un'unità organizzativa di tipo amministrativo.

CONVENZIONI, **CONSORZI** ED UNIONI DI COMUNI

La concreta individuazione delle due tipologie di consorzio dovrà essere compiuta attraverso una ricognizione delle norme settoriali, nonché valorizzando le previsioni contenute nell'atto fondamentale con cui è stato costituito l'organismo partecipato, ovvero lo statuto consortile. (Corte dei Conti, Sez. contr. Lombardia, 30 dicembre 2010, n. 1082).

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

La Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, con deliberazione n. 627 del 28/11/2011 affermava:

Ferma restando l'impossibilità di prevedere la costituzione di un consorzio che abbia quale oggetto esclusivo di appaltare a terzi la gestione del servizio per l'effettuazione del quale è stato costituito.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

Il T.U.E.L. ha apportato sostanziali modifiche alla normativa preesistente sulle Unioni dei Comuni, facendo venire meno:

- L'obbligo della successiva fusione
- Il limite relativo alla dimensione demografica
- Il carattere prescrittivo della contiguità territoriale



CONVENZIONI, CONSORZI ED **UNIONI** DI COMUNI

Tali innovazioni, in forza del recepimento dinamico, trovano applicazione anche in SICILIA .

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'Unione nasce con l'approvazione dei rispettivi Consigli Comunali dell'**atto costitutivo** e dello **statuto**, con le **procedure** e le **maggioranze** richieste per le **modifiche** statutarie.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

LA NORMATIVA PRINCIPALE SULLE UNIONI DI COMUNI

ART. 32 TUEL (si applica anche in Sicilia, per effetto del rinvio dinamico)

COMMA 105 L. 56/2014 (modifica l'art. 32 del TUEL e si applica anche in Sicilia, per effetto del rinvio dinamico)

L. 56/2014 cd LEGGE DELRIO (entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge – COMMA 145).

ART. 14, COMMI 27-31, D.L. 78/2010 (non si applica in Sicilia)

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

Lo **statuto** deve prevedere:

- Gli organi dell'Unione
- Le modalità per la loro costituzione
- Le funzioni svolte
- Le fonti di provenienza delle risorse

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

In fase di prima attuazione lo Statuto è approvato dal Consiglio dei comuni partecipanti ma le successive modifiche sono approvate dal Consiglio dell'Unione.

La modifica, quindi, non deve essere approvata da tutti i Consigli comunali dei comuni associati.

Vale per tutte le modifiche ?

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'Unione dispone di **potestà regolamentare**.

Essendo un nuovo Ente Locale, l'Unione deve avere propri atti di regolamentazione, non essendo applicabili, tranne che per espressa previsione statutaria, nessuno di quelli dei Comuni che la costituiscono.

Organi competenti in materia regolamentare:

Consiglio dell'Unione

Giunta dell'Unione (limitatamente ai regolamenti sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi)

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

CON LA MODIFICA DEL COMMA 4 DELL'ART. 32, OPERATA DALLA LEGGE DELRIO si prevede l'onere per le Unioni di rendere i loro statuti e regolamenti compatibili con le disposizioni sulle città metropolitane, sulle province (in Sicilia dovrebbe leggersi Liberi consorzi) sulle unioni e fusioni di Comuni

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

Le norme statutarie e regolamentari devono disciplinare, in particolare:

- Lo status degli amministratori
- L'ordinamento finanziario e contabile
- Il funzionamento degli organi ed i loro rapporti

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'Unione è chiamata ad esercitare una pluralità di funzioni.

Il primo elemento da esaminare riguarda la **pluralità**, ne segue che non può esistere un'Unione che eserciti una sola funzione.

Il secondo elemento riguarda la dizione **funzioni**.

L'art. 26 della L. 142/90 parlava di ***esercizio di una pluralità di funzioni O DI SERVIZI***



CONVENZIONI, CONSORZI ED **UNIONI** DI COMUNI

In effetti, però, la distinzione storica tra funzioni e servizi, rispetto alle Unioni, ha perso gran parte della sua importanza.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'attuale struttura di bilancio considera i servizi come segmenti delle stesse funzioni.

L'ultimo comma dell'articolo che riguarda le Unioni (art. 32 T.U.E.L.) sancisce che ***Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui SERVIZI ad esse affidate.***

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI

L'Unione ha carattere decisamente **plurifunzionale**, mentre le convenzioni ed i consorzi hanno, di norma, carattere **monofunzionale**.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

TESTO ORIGINARIO 2000

L'unico organo obbligatorio per legge ERA il Presidente dell'Unione.

Il comma 3 dell'art. 32 del T.U.E.L. parlava, poi, genericamente di **altri organi**.

Questi altri organi dovevano essere formati dai componenti della Giunta e dei Consigli Comunali associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

OGGI

Gli organi dell'Unione, **presidente, giunta e consiglio**, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il **consiglio** è 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**.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Esiste un problema di assicurare la rappresentanza delle minoranze in un sistema che non prevede il vincolo di mandato e nel quale si assiste al frequente cambio di casacca.



GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il Consiglio dell'Unione:

Determina l'indirizzo politico-amministrativo dell'Unione e ne controlla l'attuazione.

Adotta gli atti fondamentali che la legge conferisce a Consiglio Comunale (bilancio e rendicontazione dell'Unione, regolamenti, etc.).

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Spetta allo Statuto stabilire i criteri per la composizione del Consiglio dell'Unione.

I Comuni potrebbero avere tutti la stessa rappresentanza (ad esempio tre consiglieri, due di maggioranza ed uno di minoranza) oppure una rappresentanza ponderata sul numero degli abitanti o sull'estensione territoriale, etc.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il numero di consiglieri non è più legato al numero di abitanti dell'Unione, ma viene stabilito dallo statuto.

Lo statuto può superare tale limite, ad esempio, per dare rappresentanza a tutti i Comuni associati ed alle minoranze.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

D'altro canto, il numero di consiglieri non grava economicamente sull'Unione.

Tutte le cariche (quindi solo quelle politico-elettive) sono esercitate a titolo gratuito.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Altra soluzione possibile poteva essere quella di prevedere un'elezione nel corso di una adunanza assembleare alla quale partecipavano tutti i consiglieri comunali dei Comuni associati sulla base di liste di candidati presentati da un numero definito di Consiglieri Comunali (elettori attivi e passivi).

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Non è prevista l'obbligatorietà della figura del Presidente del Consiglio dell'Unione.

In analogia a quanto avviene per i Comuni, lo Statuto potrebbe prevedere la sua elezione durante la prima seduta del Consiglio dell'Unione.

In alternativa potrebbe presiedere il Presidente dell'Unione.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il **Presidente** è il legale rappresentante dell'Unione, svolge funzioni analoghe a quelle del Sindaco.

La **Giunta** adotta gli atti di natura politica, svolgendo funzioni analoghe a quelle dell'esecutivo in un Comune.

Gli **Assessori** sovrintendono ad alcuni rami dell'attività dell'Unione.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Appare opportuno che lo Statuto preveda il numero degli Assessori che, di norma, non dovrebbe superare il numero massimo dei componenti di una Giunta comunale in un Ente con popolazione analoga.

Il numero degli Assessori può essere ridotto alla luce delle minori funzioni dell'Unione rispetto al Comune.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Di regola è il Presidente dell'Unione a scegliere gli Assessori che fanno parte della Giunta (scelti tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati), eventualmente osservando criteri di provenienza territoriale imposti dallo Statuto.

L'esecutivo potrebbe essere costituito da un'assemblea dei sindaci.

Lo Statuto potrebbe prevedere, su singoli argomenti, la conferenza degli Assessori delegati su quelle specifiche materie.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

L'Unione acquisisce la titolarità di funzioni ed opera mediante **uffici propri**.

La responsabilità gestionale grava sui singoli dirigenti – titolari di P.O. nominati dal Presidente dell'Unione.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il segretario dell'Unione

Il presidente dell'Unione di comuni si avvale del **segretario di un comune che ne fa parte, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

La norma modificando l'art. 32 del T.U.E.L. si applica anche in Sicilia in forza del rinvio dinamico.

LE ENTRATE FINANZIARIE

L'Unione è qualificata come Ente Locale e, quindi, è soggetta alla parte seconda del T.U.E.L. che trova applicazione anche , in virtù di un recepimento dinamico.

All'Unione spettano gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Ne consegue che detti importi devono essere eliminati dal bilancio del singolo Comune associato.

L'ORGANO DI REVISIONE E L'O.I.V.

Anche l'Unione deve avere un organo di revisione finanziario e contabile.

L'Unione dovrebbe avere anche altri organi interni come l'O.I.V. o il Nucleo di Valutazione.

L'ORGANO DI REVISIONE E L'O.I.V.

Il comma 110 della L. 56/2014 (che non trova diretta applicazione in Sicilia, in quanto non interviene sull'art. 32 del TUEL) stabilisce che

- le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni che non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;
- le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'unione stessa

GESTIONE FINANZIARIA

L'Unione deve avere un proprio codice fiscale ed una propria partita IVA.

Alla richiesta della partita IVA deve essere accompagnata una dichiarazione di inizio attività, laddove l'Unione svolga servizi a rilevanza commerciale.

GESTIONE FINANZIARIA

L'Unione deve avere una propria convenzione di tesoreria. Lo Statuto potrebbe individuare, nelle more dell'espletamento della gara, la tesoreria di uno dei comuni associati.

IL PASSAGGIO ALL'UNIONE

I contratti in essere

La costituzione dell'Unione determina la necessità di modificare o chiudere i contratti in essere con fornitori esterni dei Comuni costituenti l'Unione, per i servizi trasferiti all'Unione.

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

L'Unione, quale Ente Locale autonomo, deve avere un Responsabile per la prevenzione della corruzione, deve avere un proprio piano triennale di prevenzione della corruzione adottato dall'organo di indirizzo politico (L. 190/2012).

L'Unione deve avere un proprio Responsabile per la trasparenza ed avere un proprio programma per la trasparenza e l'integrità (D.Lgs. n. 33/2013).

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

La delibera n. 10/2013 dell'A.N.A.C. (29 gennaio 2013) sancisce che le Unioni di Comuni devono provvedere all'**istituzione del sito web e alla pubblicazione degli atti** e dei provvedimenti relativi alle funzioni e ai servizi esercitati in forma associata.

I singoli Comuni devono curare i propri siti istituzionali per l'adempimento dei relativi obblighi di trasparenza per quanto riguarda le funzioni residue e la situazione patrimoniale dei vertici politici-amministrativi e ogni altro dato che attenga direttamente alla sua attività.

Sia l'Unione, che i Comuni che ne fanno parte, sono tenuti a pubblicare sui siti istituzionali, in adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla legge, gli atti, i documenti e i dati di rispettiva competenza, come indicato in motivazione.

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA – L. 56/2014

Il comma 110 della L. 56/2014 permette, però, che le seguenti attività possano essere svolte dalle Unioni anche per i Comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità:

- a) le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono
- b) le funzioni di responsabile per la trasparenza sono svolte da un funzionario nominato dal Presidente dell'Unione tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Il legislatore ha voluto puntare su esercizio «in forma unitaria della funzione fondamentale di **organizzazione generale dell'amministrazione e controllo**»* ma non si è spinto a obbligare gli Enti ad una gestione associata di tali attività.

* Pietro Barrera, in «Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni» di Luciano Vandelli – Maggioli editore

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

La norma individua il responsabile anticorruzione e per la trasparenza in un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari della stessa unione e dei comuni che svolgono la funzione.

Funzionario nel senso di colui che svolge la funzione o di dipendente di categoria D ?

Il segretario comunale è escluso ?

LE ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE

La norma principale di riferimento per la disciplina dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali è **l'art. 14 del D.L. 78/2010**, anche se con le modifiche apportate dal comma 107 della L. 56/2014 (legge Del Rio).

Norma che, non modificando l'art. 32 del TUEL, non trova immediata applicazione in Sicilia.

LE ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE

Art. 14 D.L. n. 78/2010 (conv. L. 122/2010)

28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane ([in Sicilia sopprese dall'art. 45 l.r. n. 9/1986](#)), esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole ... esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l).

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

L'articolo 19 del D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, è intervenuto sull'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali, anticipando per decreto quanto in materia era stato, in parte, sostanzialmente previsto nel disegno di legge AS n. 2259 sulla "Carta delle Autonomie locali" (poi arenatosi).

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

L'art. 2 della L. n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), modificato dall'art. 1 della L. n. 140/2004 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 80/2004, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative) e, successivamente, dall'art. 5 della L. n. 306/2004 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 266/2004, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative), **assegnava al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la «individuazione delle funzioni fondamentali**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento».

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Tra i principi e criteri direttivi della delega era annoverata (comma 4, lettera b) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane «in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte».

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Peraltro, si prevedeva, anche una valorizzazione dei «principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle **funzioni fondamentali** in modo da assicurarne l'**esercizio** da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'**ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni**» (comma 4, lettera c); I

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Erano previsti strumenti che dovevano garantire il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali.

Tali strumenti per il loro esercizio potevano richiedere la partecipazione di più enti e specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato» (comma 4, lettera d); **nonché la valorizzazione delle «forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni» (comma 4, lettera n).**

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

La delega non è stata esercitata.

La prima, provvisoria, individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta, nell'ambito del processo di attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale", con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Con l'art. 19 del D.L. n. 95/2012 sono state individuate le nuove funzioni fondamentali dei Comuni.

Sono funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi (36);

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) 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;
- l-bis) i servizi in materia statistica

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

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.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Inoltre, la norma ribadisce:

- 1) la competenza regionale per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento associato delle suddette funzioni;
- 2) il limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni e di almeno tre Comuni, salvo diversa determinazione regionale;

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

3. la durata almeno triennale delle convenzioni e la verifica della loro efficienza ed efficacia al termine di detto periodo, a pena di obbligatoria trasformazione in Unione;
4. **la tempistica applicativa delle funzioni fondamentali:**
 - entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;
 - entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali;
 - entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

In sede di conversione in legge del DL n. 95, è stata introdotta al comma 1, lettera e), una integrazione ulteriore all'articolo 14 del DL n. 78/2010, che ha aggiunto il comma 31-quater ove si prevede che **nel caso in cui non venga rispettata** da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti la **tempistica per l'esercizio associato obbligatorio**, attraverso Unione o convenzione, delle funzioni fondamentali, **il Prefetto assegna** ai Comuni che non abbiano rispettato le **scadenze un termine perentorio** entro il quale provvedere all'esercizio obbligatorio.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Un'indubbia semplificazione del quadro normativo si è avuta con l'abrogazione delle Unioni speciali, con popolazione fino a 1.000 abitanti.

Tale forma (prima obbligatoria, poi facoltativa) era distinta da quelle costituite ai sensi dell'articolo 32 TUEL, con contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni amministrative e dei servizi pubblici.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

L'obbligatorietà delle forme di associazione tra Comuni, di cui all'art. 19 del D.L. n. 95/2012 è stata oggetto di impugnativa di fronte alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni Lazio, Veneto, Campania, della Regione autonoma Sardegna e della Regione Puglia.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

Secondo i ricorrenti l'art. 19 avrebbe violato il combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. p) e terzo e quarto comma, ledendo le attribuzioni costituzionali regionali.

Lo Stato avrebbe dovuto «limitarsi a stabilire la disciplina in tema di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", restando evidentemente esclusi da tale "voce" tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti».

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

La Regione Veneto, poi, ha rilevato che l'art. 19 sarebbe incostituzionale, specialmente per il fatto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono obbligati *tout court* (e quindi in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

Secondo la Regione Sardegna (a statuto speciale come la Sicilia) l'art. 19, nell'istituire obbligatoriamente Unioni di Comuni, provocherebbe, di fatto, la soppressione dei Comuni associati e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale.

Ciò sarebbe in contrasto norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto particolarmente ampia, tanto da consentire l'istituzione di nuove Province.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22 dell'11 febbraio 2014, è intervenuta sulla legittimità costituzionale dei commi 1 (funzioni fondamentali ed associazione obbligatoria), 3 (subentro dell'Unione nei rapporti preesistenti) e 4 (limiti di popolazione) dell'art. 19, riservandosi di decidere in merito ai commi 2, 5 e 6.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

Il giudice delle leggi ha rilevato la legittimità costituzionale dell'art. 19 del D.L. 95/2012.

Innanzitutto ha evidenziato che l'art. 24-bis, prevede una "**Clausola di salvaguardia**":

«... le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

Pertanto, interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3 dello statuto per la Sardegna, viene, nella specie, appunto, ad operare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, con conseguente declaratoria di non fondatezza della questione sollevata dalla Regione Sardegna.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

In generale la Corte Costituzionale ha ricordato che il **legislatore statale può**, con una disciplina di principio, **imporre** alle Regioni e agli enti locali, **per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali**, condizionati anche dagli obblighi comunitari, **vincoli alle politiche di bilancio**, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

Tali vincoli sono rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando sono ragionevoli e proporzionali all'obiettivo e stabiliscano un «limite complessivo».

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 22/2014

Secondo la Corte Costituzionale **le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica**, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica", lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 della Costituzione.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

La previsione normativa sulle associazioni obbligatorie per ANCI necessita di una revisione anche in relazione alle normative regionali che sono state emanate nel frattempo in maniera non sempre organica e in alcuni casi senza ancora essere intervenute.

Occorre un quadro normativo più incentivante, premiale e semplificato, sia a livello statale che regionale, prendendo atto delle forti criticità tuttora esistenti.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 28

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l).

ART. 14 – COMMA 28 - EMENDATO

I comuni **che esercitano** in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, **beneficiano degli incentivi finanziari e delle agevolazioni previste dalla normativa statale e regionale vigente.**

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 28 – SECONDO PERIODO

Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica

ART. 14 – COMMA 28 – SECONDO PERIODO

Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano ~~obbligatoriamente~~ in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART 14 – COMMA 30

La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28.

ART 14 – COMMA 30 –

La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ~~ottimale~~ adeguata e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma ~~obbligatoriamente~~ associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, ~~secondo con~~ i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 30 – SECONDO PERIODO

Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa

ART. 14 – COMMA 30 – SECONDO PERIODO

Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. **Le Unioni di comuni già costituite possono adeguarsi alla dimensione territoriale individuata dalla Regione.**

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 31

Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite

ART. 14 – COMMA 31 – EMENDATO

Soppresso

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14, COMMA 31-BIS

Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del D.LGS. 267/2000. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni

ART. 14, COMMA 31-BIS - EMENDATO

Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del D.LGS. 267/2000.

Alla scadenza del predetto periodo, è verificato da parte dei comuni aderenti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali»

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 31 TER

I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;
- b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27

B-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27

ART. 14 – COMMA 31 TER - EMENDATO

Le prefetture
effettuano
annualmente il
monitoraggio sullo
stato di avanzamento
dei processi di gestione
associata delle funzioni
fondamentali dei
comuni.

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ART. 14 – COMMA 31
QUATER

In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della L. N. 131/2003.

ART. 14 – COMMA 31
QUATER

Soppresso

ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA

EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

Con l'emendamento ANCI verrebbero anche soppressi i commi 106 e 121 della L. 56/2014

106. Per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5-ter dell'articolo 32 del testo unico, come modificati dal comma 105, lo statuto dell'unione di comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti.

121. Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del d.l. n.78/2010 conv., con modificazioni, dalla L. n. 122/2010, e s.m. i, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.



ASSOCIAZIONE OBBLIGATORIA EMENDAMENTI ANCI ALLA LEGGE DI STABILITA'

ANCI in subordine ha proposto la sospensione dei termini di cui al comma 31 quater oppure la proroga degli stessi al 31 dicembre 2015.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Tra le misure tese a razionalizzare la spesa pubblica, è stata introdotta una forma di accentramento della gestione delle gare ad evidenza pubblica, ritenendo che tale previsione possa eliminare taluni costi inutili connessi alla frammentazione tra i piccoli Comuni della fase procedimentale di acquisizione di lavori, servizi e forniture.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il d.l. n. 201/2011 (come convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011) aveva previsto tale obbligo modificando l'art. 33 del Dlgs. n. 163/2006, aggiungendo il comma 3 bis, per i **Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia.**

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Con le modifiche apportate dal d.l. 66/2014 (conv. L. 89/2014) e dalla L. 114/2014 (di conversione del d.l. 90/2014) il comma 3-bis prevede l'obbligo per tutti i **Comuni non capoluogo di Provincia**.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

3-bis. I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni ... ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione

STAZIONE UNICA APPALTANTE

L'ambito intercomunale funzionale all'istituzione della centrale di committenza sono le Unioni di Comuni e speciali ("appositi") accordi consortili tra Comuni, e quindi, secondo condivisa interpretazione, convenzioni istitutive di una centrale di committenza.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

I singoli Comuni non capoluogo di Provincia non avranno più la qualifica di *"amministrazione aggiudicatrice"*.

Il comma 25 dell'art. 3 del Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006) inserisce tra le *amministrazioni aggiudicatrici* le *associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti*.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Laddove vige l'obbligo dell'associazione obbligatoria e l'Unione è già esistente, l'obbligo di costituzione della centrale unica di committenza graverà in capo ad essa.

In tal caso **spetterà all'Unione dare vita ad un proprio ufficio qualificato di committenza (un servizio), attraverso l'esercizio del proprio potere regolamentare.**

Nel caso in cui l'Unione obbligatoria non sia ancora sorta, l'incombenza di costituire la centrale unica di committenza graverà sui singoli Comuni, che dovranno dare vita ad un accordo consortile e quest'ultimo dovrà istituire un ufficio di committenza.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il legislatore ha dato priorità all'Unione, ove esistenti.

L'accordo consortile è previsto in subordine, soltanto per quei comuni che non hanno già costituito l'Unione.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

I Comuni possono optare per le seguenti modalità

- **Tramite Unioni di Comuni (se esistenti, ovvero Accordi consortili)**
- Tramite soggetto aggregatore
- Tramite Province
- Consip e Mepa

I Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori > € 40.000

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Va ricordato che con la legge finanziaria 2010, il legislatore nazionale, sempre per contingentare la spesa pubblica, ha previsto la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli Enti locali (art. 2, 186° comma, let. e, l. n. 191/2009).

STAZIONE UNICA APPALTANTE

L'art. 33, comma 3-bis, non chiarisce se le funzioni dell'Unione debbano

- Limitarsi all'espletamento delle procedure di gara (schema della stazione unica appaltante)
- Gestire in maniera unificata il fabbisogno di tutti i Comuni dell'Unione (schema della centrale unica di committenza)

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Secondo autorevole dottrina (che richiama giurisprudenza della Corte dei Conti)* l'obbligo riguarda le procedure di gara (ufficiale ed ufficiosa) per assicurare massima trasparenza.

(*) Corte dei Conti, sez. Piemonte, parere n. 271 del 6 luglio 2012

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Lo schema della stazione unica appaltante(sicuramente di più facile gestione) non determina il formarsi di una «massa critica» e non consente di ottenere economie di scala e quindi risparmi (obiettivo richiamato anche dalla citata pronuncia Corte dei Conti).

La lettera della norma conduce verso una Centrale Unica Appaltante che è diverso dalla Stazione Unica Appaltante.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

*Se, però, venisse assoggettata la generalità delle decisioni di spesa si introdurrebbe un obbligo surrettizio di conferimento di tutte le funzioni alla forma associata, con una «burocratizzazione» delle procedure di spesa. **

* Alessandro Massari, «Gli acquisti sul Mepa», Maggioli editore

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La normativa sulle centrali di committenza parla di "**accordi consortili**" nel senso di accordi di natura consortile ma non propriamente istitutivi di un Consorzio (*rectius*, accordi convenzionali). **I Comuni**, pertanto, **non hanno l'obbligo di istituire un Consorzio**, al quale spetterebbe successivamente la competenza a creare una propria centrale di committenza, ma hanno più semplicemente l'obbligo attraverso un atto convenzionale di istituire una centrale di committenza.

Questa interpretazione, ormai accettata, ha certamente il pregio di evitare la costituzione di ulteriori organi consortili e con essa le relative spese.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La costituzione di una centrale di committenza unica, non sembra sottrarre ai piccoli Comuni né la fase ("a monte") della programmazione e della scelta discrezionale dei lavori, delle opere e delle forniture da acquisire, né la fase ("a valle") della stipulazione del contratto, salvo una espressa delega anche di quest'ultima fase.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La gestione consortile della centrale di committenza non può essere confusa con l'obbligo di costituire un consorzio di funzioni tra Enti (vietato per legge).

In tale proposito si è pronunciata la Corte dei Conti Umbria, con parere n. 112 del 4 giugno 2013.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Nell'ambito dell'Unione tutte le competenze della Centrale Unica di Committenza dovrebbero spettare al Servizio istituito, mentre nell'ambito degli accordi consortili all'organo gestionale all'uopo costituito o, comunque, all'ufficio di uno dei Comuni delegati.

In entrambi i casi dovrà essere nominato un responsabile del procedimento.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 220 del 3 luglio 2013, è stata chiamata a pronunciarsi (su impugnativa del Friuli Venezia Giulia) sull'applicabilità alle Regioni a statuto speciale dell'art. 23, comma 4, del D.L. n. 201/2011 che introduce il comma 3-bis all'art. 33 del D. Lgs. n. 163/2006 (Codice degli appalti).

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La Corte Costituzionale ha escluso l'applicabilità della norma alle Regioni a statuto speciale, proprio in forza del combinato disposto dell'art. 4, comma 5, e dell'art. 33 del D.Lgs. n. 163/2006.

Il comma 5 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 163/2006 stabilisce che *Le Regioni a statuto speciale... adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.*

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La Regione Sicilia ha adeguato la propria normativa in materia di appalti con la l.r. n. 12 del 12 luglio 2011.

L'art. 1 prevede che *a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge... SI APPLICANO NEL TERRITORIO DELLA REGIONE IL DECRETO LEGISLATIVO 12 APRILE 2006, N. 163... E LE SUE SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ED I REGOLAMENTI IN ESSO RICHIAMATI E S.M.I.*

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

