

Marco Mordenti

Segretario generale dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e
dei Comuni di Lugo e Fusignano (RA)

Le Unioni di Comuni come e perché

BOLOGNA

21/9/2011

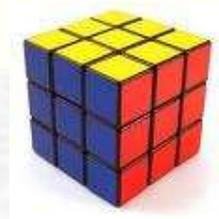


unione dei comuni
della bassa Romagna

*Perché ci sia vera unità, questa deve
sopportare la tensione più pesante
senza spezzarsi.*

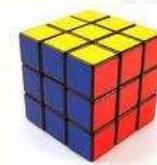
Mahatma Gandhi

GESTIONE ASSOCIATA: una questione che viene da lontano



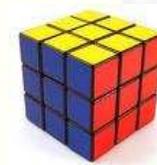
“Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall'impotenza e dall'isolamento in cui sono e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l'ingerenza dello Stato”.

GESTIONE ASSOCIATA: una questione che viene da lontano



Non sono parole di Giulio Tremonti, ma di **Francesco Crispi** che nel **1887** spiegava le ragioni dell'auspicato associazionismo intercomunale al Parlamento del giovane Regno d'Italia. Da oltre un secolo si fronteggiano gli autonomisti convinti, da un lato, e, dall'altro, quelli che ritengono invece di dover razionalizzare gli assetti amministrativi locali con particolare riferimento ai «*comuni polvere*».

GESTIONE ASSOCIATA: una questione che viene da lontano



Tuttavia, solo con la riforma del **2001** la nostra **Carta costituzionale** ha recepito compiutamente gli esiti del lungo dibattito sulle autonomie: **l'art. 118** dispone infatti i principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**.

I principi di differenziazione e adeguatezza completano e arricchiscono le prospettive legate al principio di sussidiarietà, rendendolo più realistico e funzionale agli obiettivi di miglioramento dei servizi; il **lavoro in rete** premia soprattutto gli **enti più piccoli**, caratterizzati dalle maggiori rigidità.

GESTIONE ASSOCIATA: il modello francese



Si guarda da tempo con interesse al modello avanzato di «*intercommunalité*» con cui è stata razionalizzata una realtà istituzionale ancora più frammentata della nostra. I Comuni in Francia sono ben **36.680**, raggruppati in un'ampia tipologia di forme associative:

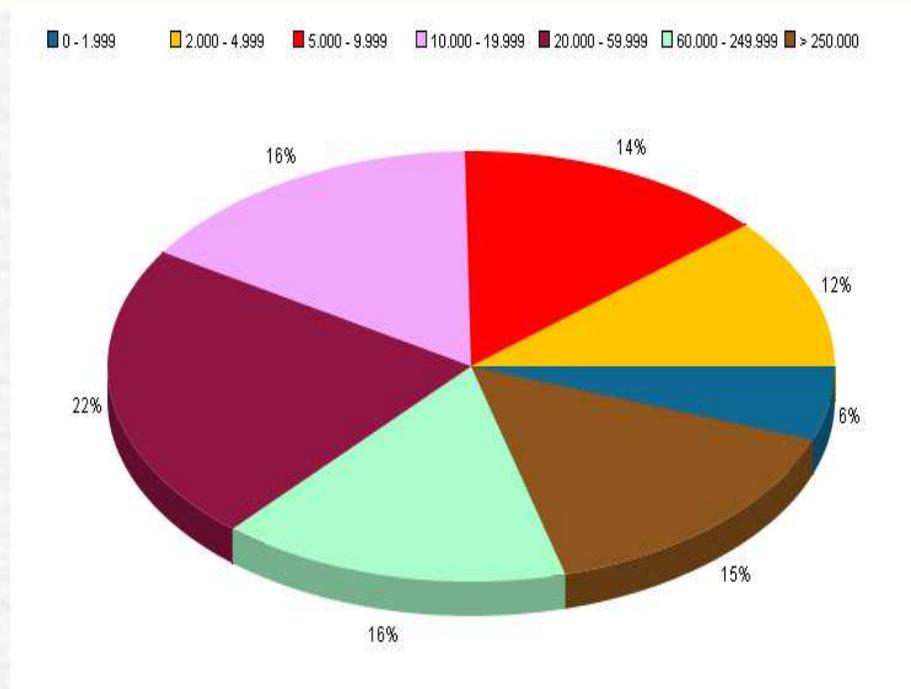
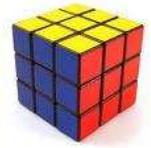
Comunità urbane

Comunità di comuni

Comunità di agglomerazione

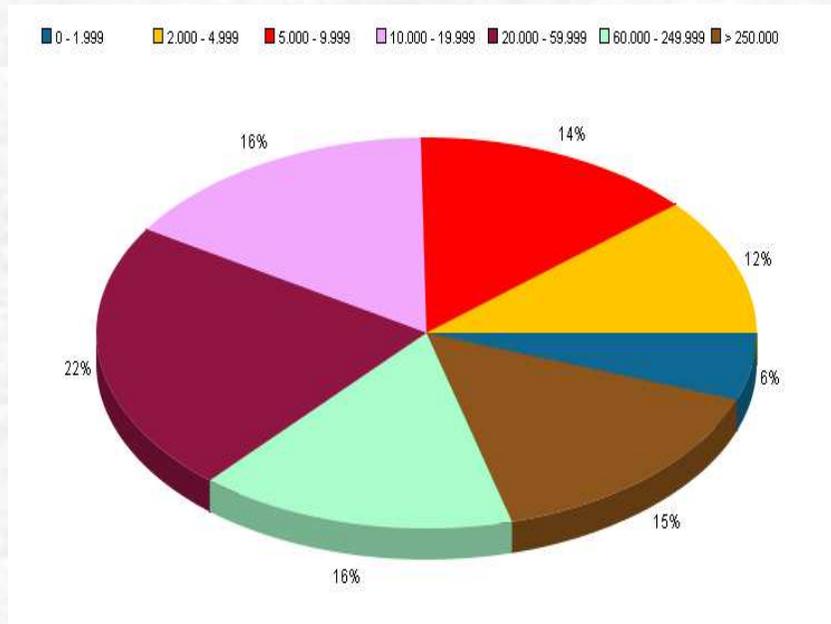
(sono enti con fiscalità propria, che si aggiungono ai «sindacati» privi di fiscalità propria)

GESTIONE ASSOCIATA: la situazione italiana



La situazione italiana è decisamente più arretrata.

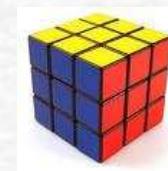
GESTIONE ASSOCIATA: la situazione italiana



8.094 i Comuni in Italia alla data del **30 novembre 2010**

5.683 i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (il **70,2 %**)

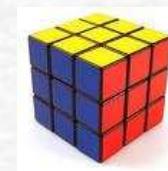
GESTIONE ASSOCIATA: la situazione italiana



- **337** le Unioni di Comuni (**16** nel **1999**)
- **264** le Comunità montane
- **4.085** i Comuni fino a 5.000 abitanti facenti parte di Unioni o di Comunità montane, su 5.683 (il **71,88 %**)



GESTIONE ASSOCIATA: la situazione italiana



- Il **70 %** delle Unioni del sud gestisce **meno di 5 servizi**, contro picchi di **oltre 20** servizi nel centro-nord

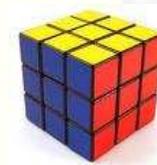
GESTIONE ASSOCIATA: la situazione italiana



Restano i seguenti problemi sul tappeto:

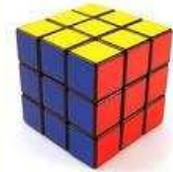
- circa **1.500** *piccoli Comuni non fanno parte di alcuna Unione o Comunità montana;*
- inoltre, *buona parte delle forme associative (soprattutto al sud, ma non solo) si occupa di una quota **limitata** di servizi...*

GESTIONE ASSOCIATA: le ultime manovre finanziarie



Tutto questo ha indotto il Legislatore a intervenire ripetutamente in questi ultimi anni e a disporre **nuovi obblighi a carico degli enti locali**, in modo da favorire il processo di razionalizzazione dei servizi e di riduzione dei costi in ambiti gestionali più «adeguati». Due sono i *provvedimenti legislativi fondamentali*, entrambi peraltro adottati piuttosto frettolosamente nell'intento di fare cassa:
manovra estiva 2010;
manovra estiva 2011.

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



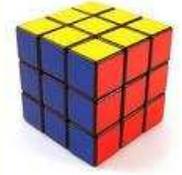
In base alla manovra approvata nel 2010 (**art. 14, commi 25-31, d.l. 78/2010**) e corretta con la manovra 2011 (**art. 16, commi 22-24, d.l. 138/2011**), i

Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (3.000 nelle Comunità

montane) devono gestire in forma associata le proprie "***funzioni fondamentali***":

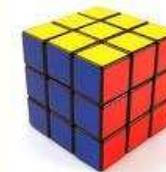
- **almeno due a partire dal 2011,**
- **tutte le altre entro il 2012.**

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



La *soglia minima* per le forme associative previste dal **d.l. 78/2010** è di **10.000 abitanti**, *fatto salvo quanto eventualmente deliberato dalla Giunta regionale in materia* (art. 14, comma 31).

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



L'art. 14 del d.l. 78/2010 rimanda al seguente elenco delle
«**funzioni fondamentali**»:

- a) *funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;*
- b) *funzioni di polizia locale;*
- c) *funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;*
- d) *funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*
- e) *funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e per il servizio idrico integrato;*
- f) *funzioni del settore sociale.*

In sostanza, **la maggior parte dei servizi comunali deve essere gestita in forma associata entro il 2012.**

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



In linea teorica *si possono associare tutte le attività dei Comuni, sia proprie che delegate (dallo Stato o dalla Regione), previo esplicito assenso dell'ente delegante*; il dato normativo costituito dalla manovra del 2010 e, a maggior ragione, da quella del 2011 (che dispone l'unificazione generalizzata delle funzioni dei piccoli enti) determina il sostanziale superamento, d'un colpo, di tutte le residue perplessità in merito ai servizi delegati (*"delegatus non potest delegari"*).

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



Facciamo riferimento in particolare ai **servizi demografici** e alla **pubblica sicurezza**, che devono intendersi conferiti ai sensi dell'art. 16 del d.l. 138/2011 e che pur non essendo espressamente indicati tra le "*funzioni fondamentali*" citate dall'art. 14 del d.l. 78/2010, si ritengono riconducibili rispettivamente alle funzioni a) e b) dell'elenco.

Pertanto, ***possono essere gestiti in forma associata.***

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



L'obbligo previsto dal d.l. 78/2010 può essere attuato con modalità diverse:

-semplice **convenzione** ex art. 30 TUEL (o insieme di convenzioni, nella formula prevista dalla legge regionale es. **Associazione di Comuni**)

-**Unione di Comuni** (art. 32 TUEL) o **Unione montana/isolana** *che è un caso particolare di Unione di Comuni* (artt. 27 e ss. TUEL).

La forma associativa in linea teorica **più congeniale** agli obiettivi della manovra è certamente l'Unione di Comuni, ma non ci sono vincoli; nulla vieta di adottare la soluzione più flessibile della convenzione, ***soprattutto in una fase iniziale del percorso associativo.***

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



La manovra estiva 2011 (art. 16 del d.l. 138/2011) obbliga i **Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti** a gestire in forma associata ***tutte le loro funzioni (proprie o delegate)***, *a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti nel Comune di un determinato ambito territoriale che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo.*

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



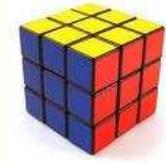
La *soglia minima* per questa forma associativa è «*di norma*» quella di **5.000 abitanti** (*soglia derogabile, dunque, nel caso concreto, e comunque le Regioni possono disporre una soglia diversa*). Come vedremo, nei Comuni coinvolti vengono **soppresse le giunte** e **ridotte le competenze di sindaci e consigli**.

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



L'obbligo contenuto nella manovra estiva 2011 può essere attuato **tramite Unione di Comuni (o Unione montana/isolana)**, fatta *eccezione* per quei Comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare tutte le funzioni mediante **convenzione** ai sensi dell'articolo 30 TUEL (o, si ritiene, mediante **Associazione di Comuni**) e che abbiano conseguito "*significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione*". A tali fini, tali Comuni devono trasmettere al Ministero dell'interno, **entro il 15 ottobre 2012**, un'apposita **attestazione** conforme alle istruzioni in arrivo con decreto ministeriale (**art. 16, comma 16**).

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



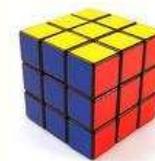
Con il maxiemendamento alla manovra sono state parzialmente recepite le pressanti obiezioni dei piccoli Comuni, realizzando un sistema di obblighi non molto dissimile da quello previsto dalla manovra del 2010; ***non si può più parlare dunque di Unioni "obbligatorie"***.

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



In sostanza si dispone per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'obbligo della gestione associata *preferibilmente* tramite Unione; occorre peraltro ribadire che l'alternativa costituita dalla convenzione o dall'Associazione di Comuni, particolarmente adatta in una **fase iniziale** del percorso associativo, non appare pienamente funzionale all'obiettivo di una razionale gestione associata di tutti i servizi, che richiede – **a regime** - un assetto più stabile e strutturato.

GESTIONE ASSOCIATA: le forme associative possibili



Forma associativa

Convenzione

Associazione di Comuni

Unione di Comuni

Comunità montana/isolana

Vantaggi

massima flessibilità

flessibilità + coordinamento

max integrazione dei servizi

caso particolare di Unione

GESTIONE ASSOCIATA: le forme associative possibili

1) Convenzione tra enti (art. 30 T.U.E.L.)

E' un semplice *accordo tra più enti*, finalizzato alla gestione associata di uno o più servizi.

GOVERNANCE:

- *eventuali incontri tra gli organi politici dei comuni convenzionati*

SCHEMI ORGANIZZATIVI:

- *delega al comune capofila*
- *ufficio comune*

GESTIONE ASSOCIATA: le forme associative possibili

2) Associazione di Comuni (L.R.)

E' un *insieme coordinato di più convenzioni*, senza soggettività giuridica, consigliabile soprattutto in una fase iniziale del percorso di cooperazione intercomunale.

GOVERNANCE:

- *organi di coordinamento politico dell'Associazione*

SCHEMI ORGANIZZATIVI:

- *delega al comune capofila/ufficio comune*
- *organi di coordinamento tecnico*

GESTIONE ASSOCIATA: le forme associative possibili

3) Unione di comuni (art. 32 T.U.E.L.)/ Comunità montana (artt. 27 e ss. TUEL)

E' un ***ente locale vero e proprio*** con
soggettività giuridica, dotato di organi di
riferimento, politici e tecnici, e di risorse proprie
(umane, strumentali e finanziarie).

GOVERNANCE:

- *organi politici dell'Unione*

SCHEMI ORGANIZZATIVI:

- *uffici dell'Unione*

(come in un normale ente locale)

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



Si noti inoltre che in realtà ***gli obblighi disposti dalle manovre finanziarie in esame valgono di fatto anche per i Comuni limitrofi a quelli vincolati dalla duplice normativa, benché non appartenenti alla stessa fascia demografica, qualora rientranti nello stesso ambito territoriale proposto dagli enti stessi o stabilito dalla Regione al fine di raggiungere la dimensione minima.***

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



Così, i Comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti possono:

- attivare una forma associativa secondo quanto previsto dalla manovra 2010;**
- in alternativa, aderire alla forma associativa eventualmente costituita ai sensi della manovra 2011, conferendo le proprie funzioni fondamentali; qualora decidano di conferire tutte le funzioni all'Unione, si applicano le norme in materia di organi comunali (*soppressione della Giunta*) (art. 16, commi 2 e 9).**

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



Analogamente i **Comuni al di sopra della soglia di 5.000 abitanti possono aderire:**

- alla forma associativa eventualmente costituita ai sensi della manovra 2011 (*con applicazione delle norme in materia di organi comunali in caso di conferimento di tutte le funzioni*);
 - a quella eventualmente costituita ai sensi della manovra 2010;
 - ad altra forma associativa a cui aderiscono soltanto Comuni con più di 5.000 abitanti.
- In ciascuno dei tre casi, il Comune decide liberamente quali funzioni conferire.*

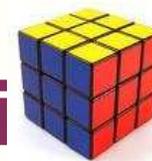
GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi per i piccoli Comuni (ma non solo)



Gestione associata: obblighi e facoltà

- obbligatoria** per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti (tutte le funzioni)*
- obbligatoria** per i Comuni con popolazione superiore alla soglia di 1.000 e fino a 5.000 abitanti (funzioni fondamentali)*
- facoltativa** per le altre funzioni dei Comuni con popolazione superiore alla soglia di 1.000 e fino a 5.000 abitanti*
- facoltativa**, in generale, per i Comuni con popolazione superiore alla soglia di 5.000 abitanti*

GESTIONE ASSOCIATA: Due sottospecie di Unioni di Comuni



Alla luce della manovra bis di ferragosto, possiamo suddividere le Unioni di Comuni **ex art. 32 TUEL** in due distinte *sottospecie* :

- **Micro Unioni**, *se comprendono uno o più Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti* (si applica allora la disciplina speciale contenuta nell'art. 16 del d.l. 138/2011);
- **Macro Unioni**, *se non comprendono Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti* (da istituire nel rispetto dell'art. 14 d.l. 78/2010 se vi aderiscono Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti).

GESTIONE ASSOCIATA: **Due sottospecie di Unioni di Comuni**



Beninteso, si tratta di una distinzione valida **solo sul piano tendenziale**. Potrebbe capitare il caso, infatti, di una "micro-Unione" soggetta al d.l. 138/2011 in cui coesistono Comuni molto piccoli e molto grandi, con un ambito complessivo assai più elevato del minimo, superiore quindi a quello di alcune cd "macro Unioni".

GESTIONE ASSOCIATA: Due sottospecie di Unioni di Comuni



*Analizziamo la nuova disciplina introdotta dal d.l. 138/2011, mettendo i vari istituti **in parallelo** con quelli vigenti per la tipologia ordinaria di Unioni (o macro-Unioni). Come si può notare, la disciplina dell'art. 16 deroga per alcuni versi la normativa del TUEL, ma può essere considerata **un utile punto di riferimento** per tutte le Unioni in sede di redazione dello Statuto e dei regolamenti nonché in fase interpretativa.*

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Statuto, obblighi e controlli

Macro Unioni

Statuto: approvato da tutti i Consigli
Comuni da 1.000 a 5.000 ab.

Esenzione se altra forma associativa

Scadenze: 2 funzioni nel 2011
le altre entro il 2012

Regioni: individuano gli ambiti

Micro Unioni

Statuto: approvato Consiglio Unione
Comuni fino a 1.000 ab.

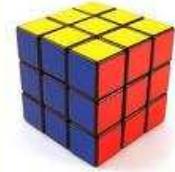
Esenzione se altra forma associativa

Decorrenza: dal primo rinnovo
(art. 16, c. 9)

Regioni: formalizzano le Unioni
entro il 2012

Mininterno: decreto enti esentati

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Ambiti e funzioni

Macro Unioni

Non comprendono enti fino a 1.000 ab.

Ambito più ampio (*min. 10.000*)

Quantomeno le funzioni *fondamentali*
(*Comuni da 1.000 a 5.000 ab.*)

Le funzioni liberamente conferite
(*Comuni > 5.000 ab.*)

Micro Unioni

Comprendono enti fino a 1.000 ab

Ambito ristretto (*di norma min. 5.000*)

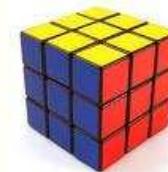
Tutte le funzioni (*Comuni < 1.000 ab.*)

Quantomeno le funzioni *fondamentali*
(*Comuni da 1.000 a 5.000 ab.*)

Le funzioni liberamente conferite
(*Comuni > 5.000 ab.*)

In ambedue i casi si applica il principio di integrale conferimento delle funzioni, che comporta per ogni funzione l'unificazione della struttura, dei relativi procedimenti e delle competenze.

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Organi di governo

Macro Unioni

Consiglio

Composto da rappresentanti dei consigli
garantendo le minoranze

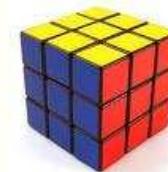
Competenze: vedi L.R. o d.l. 138/2011
(norma di riferimento)

Micro Unioni

Composto da tutti i sindaci +
2 consiglieri per Comune (1 min.)
(nelle more di una legge in materia...)

Competenze a **geometria variabile**:
- enti che conferiscono tutte le funzioni
(competenze al consiglio dell'Unione;
solo indirizzi per i consigli comunali)
- enti che conferiscono alcune funzioni
(competenze in base alla funzione)

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Organi di governo

Macro Unioni

Componenti delle giunte comunali

Competenze: vedi L.R. o d.l. 138/2011
(norma di riferimento)

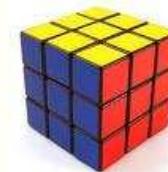
Giunta

Micro Unioni

Presidente+assessori scelti tra i sindaci
Giunta soppressa nei Comuni che conferiscono tutte le funzioni!

Competenze a ***geometria variabile***:
- enti che conferiscono tutte le funzioni (competenze alla Giunta dell'Unione; giunte comunali soppresse)
- enti che conferiscono alcune funzioni (competenze in base alla funzione)

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Organi di governo

Macro Unioni

Presidente

Scelto tra i componenti del Consiglio

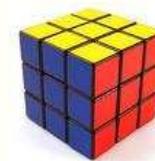
Competenze: vedi L.R. o d.l. 138/2011
(norma di riferimento)

Micro Unioni

Scelto tra i sindaci

Competenze a *geometria variabile*:
- enti che conferiscono tutte le funzioni
(competenze al Presidente dell'Unione;
ai sindaci solo quelle ex art. 54 TUEL)
- enti che conferiscono alcune funzioni
competenze in base alla funzione
(ai sindaci comunque quelle ex art. 54)

GESTIONE ASSOCIATA: le Unioni di Comuni



Organi gestionali

Macro Unioni

Segretario/Direttore?

Funzioni conferite: Responsabili Unione

Funzioni non conferite (eventuali):

Resp. uffici comunali

Micro Unioni

Segretario/Direttore?

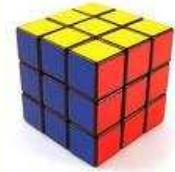
Funzioni conferite: Resp. Unione

Funzioni non conferite (eventuali):

Resp. uffici comunali

(in entrambi i casi vale il divieto di duplicazione delle funzioni)

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Si pongono, all'indomani della manovra bis alcune questioni piuttosto delicate che potrebbero richiedere l'intervento sollecito del Legislatore. E' appena il caso di notare che le modifiche ordinamentali dovrebbero essere adottate non con la fretta di una manovra estiva, bensì intervenendo in modo ponderato e organico sui testi unici, così come prescritto del resto dall'art. 1, comma 4, TUEL; l'occasione, nel prossimo futuro, è data certamente dalla *Carta delle autonomie locali*...

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Scelta della forma associativa

Il maxiemendamento ha in parte corretto gli scenari che si prospettano per i Comuni più piccoli, che **possono scegliere** se istituire l'Unione o, in alternativa, una semplice convenzione, più adatta in una prima fase di cooperazione tra gli enti. L'art. 16, comma 7, esclude in radice una possibile coesistenza tra le due soluzioni gestionali, per ovvie ragioni di razionalizzazione complessiva degli assetti e dei costi.

Ne scaturisce uno scenario non del tutto dissimile da quello prescritto dal d.l. 78/2010 per i Comuni con popolazione compresa tra la soglia di 1.000 e 5.000 abitanti, che tuttavia – come vedremo – possono anche utilizzare ambedue le soluzioni possibili...

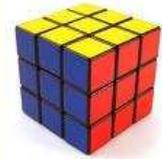
GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Scelta della forma associativa

Prevale dunque il principio autonomistico, in una impostazione complessiva improntata sulla necessaria **gradualità** che riteniamo assolutamente condivisibile, anche se da perfezionare (*come viene valutata l'attestazione richiesta agli enti ai fini dell'esenzione dall'obbligo di unificazione? in base a quali parametri?*), fermo restando che **non ci pare possibile raggiungere tutti gli obiettivi di razionalizzazione fissati dalla legge rinunciando ad una stabile organizzazione come quella dell'Unione.**

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Ampiezza delle funzioni associate

Alla luce della manovra bis, che dispone per gli enti più piccoli il conferimento integrale delle funzioni, devono ritenersi superate le perplessità finora manifestate in relazione al d.l. 78/2010. Per la delimitazione delle ***"funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo"***, si potrebbe far riferimento – si ritiene - alla funzione 1 del bilancio, comprese dunque la segreteria, la ragioneria e così via (*non escludendosi modelli organizzativi di tipo decentrato...*).

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Ampiezza delle funzioni associate

Si ritiene inoltre, malgrado le forti perplessità più volte manifestate a livello ministeriale, che si possano *rectius* debbano conferire all'Associazione o, a maggior ragione, all'Unione di Comuni anche le **funzioni delegate dallo Stato**, come i servizi demografici e le funzioni di pubblica sicurezza (*queste ultime, in particolare, non sono scindibili da quelle di polizia locale, comprese nell'elenco delle funzioni fondamentali*)

Non sarebbe male, peraltro, che il Legislatore affrontasse in modo esplicito e resolvesse tali questioni.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Ampiezza delle funzioni associate

Infine, la disciplina in esame consente di **differenziare** l'ampiezza delle funzioni conferite alla forma associativa a seconda della fascia di appartenenza del singolo ente. Gli ***enti di maggior dimensione*** devono fare buon uso della libertà di cui dispongono; sarebbe singolare infatti che conferissero un numero limitato di funzioni, per almeno due ordini di ragioni:

- perché i Comuni maggiori sono quelli maggiormente colpiti dai tagli ai trasferimenti;
- perché se non si fa massa critica i piccoli Comuni non possono trovare nell'Unione la risposta alle loro criticità.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

Qualunque sia la forma associativa prescelta (*convenzione o Associazione o Unione di Comuni*), al fine di assicurare una gestione realmente efficace ed efficiente, l'art. 14 c. 29 della legge n. 78/2010 dispone il

divieto di sovrapposizione tra gestioni diverse :

- la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa;***
 - la funzione gestita in forma associata non può essere parzialmente gestita dal singolo Comune.***
- Ciò comporta - per ogni funzione - l'obbligo di unificare le strutture, i procedimenti, le competenze.*

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

La norma parla di "*funzione*". E' stato affermato che i **Comuni di cui al d.l. 78/2010 possono in via teorica gestire alcune funzioni tramite Unione e altre tramite convenzione; tale autonomia, però, può essere esercitata solamente in relazione alle sei funzioni fondamentali e non invece nell'ambito della stessa.**

Tale opinione è certamente condivisibile, alla luce del tenore letterale oltre che della ratio della norma.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni.

La disciplina del d.l. 138/2011 rafforza tale prospettiva, escludendo in questo caso la possibile commistione tra i diversi assetti gestionali (Unione/convenzione). **Tutte le funzioni devono essere affidate alla stessa forma associativa**, in modo da eliminare ogni possibile incongruenza o diseconomia.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni.

L'art. 16 dispone un **assetto delle competenze a geometria variabile** anche all'interno della stessa Unione, ***a seconda delle funzioni conferite dal singolo ente***. Ne deriva una disciplina piuttosto curiosa all'interno soprattutto di quelle Unioni che comprendono enti di tutte le dimensioni (tra i quali almeno uno con popolazione fino a 1.000 abitanti).

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo

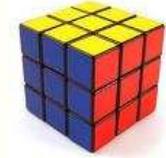


Integralità del conferimento delle funzioni

Il d.l. 138/2011 esprime in modo dettagliato il nuovo assetto delle competenze nelle «micro-Unioni»:

- **se l'ente conferisce tutte le funzioni, la Giunta comunale viene soppressa e gli altri organi politici mantengono solo compiti d'indirizzo** sulle questioni di maggior rilevanza (oltre ai compiti previsti dall'art. 54 TUEL). **Le competenze deliberative passano agli organi dell'Unione;** in particolare, *si ritiene che il Consiglio dell'Unione debba approvare i bilanci comunali e i consuntivi;*

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

- negli enti che non conferiscono tutte le funzioni *ogni attività di natura gestionale e politica in relazione alle funzioni conferite spetta agli organi dell'Unione* (in conformità agli indirizzi formulati dagli enti conferenti), ***fatte salve le competenze espressamente riservate dall'ordinamento agli organi comunali*** (in particolare, al Sindaco in veste di «ufficiale di governo» ex art. 54 TUEL) ***oltre a quelle di carattere generale che non sono pienamente riconducibili agli ambiti funzionali conferiti*** (dai poteri di nomina dei sindaci ex art. 50 TUEL all'approvazione dei bilanci comunali e dei consuntivi, che negli enti in esame spetta ai rispettivi Consigli; dalle scelte fondamentali sulle entrate alle decisioni che comportino spese d'investimento non ancora pianificate).

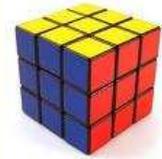
GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

Inoltre, *negli stessi enti gli organi politici e gestionali mantengono il proprio ruolo previsto dal Testo unico in relazione alle funzioni non conferite.*

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

La disciplina prevista dalla manovra bis, pur non essendo applicabile in modo diretto alla generalità delle Unioni, può fungere da **criterio ermeneutico** rispetto alle disposizioni estremamente generiche dell'art 32 TUEL, fatto salvo quanto disposto dalle leggi regionali...

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

Più complessa la questione nelle **convenzioni e Associazioni di Comuni**, in quanto *prive di personalità giuridica*. La sfera delle competenze politiche resta tendenzialmente in capo agli organi dei singoli Comuni; la gestione spetta invece agli uffici associati, il cui operato peraltro - secondo la dottrina prevalente - sarebbe riconducibile giuridicamente ai singoli Comuni di volta in volta rappresentati.

L'assetto delle competenze in questo caso *non appare sufficientemente lineare*, diversamente da quello che sorregge il funzionamento delle Unioni.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Integralità del conferimento delle funzioni

E' del tutto evidente che la questione delle competenze dovrebbe essere oggetto di una espressa previsione legislativa, con riferimento a tutte le forme associative e alle loro peculiarità.

Non solo. Occorre dissipare ogni incertezza in merito anche alla applicabilità alle Unioni delle norme del Testo unico sulle funzioni del **segretario** e del **direttore**, precisando le relative modalità di nomina, nella convinzione che non ci possa essere un'azione amministrativa efficace ed efficiente se non esiste a monte ***un quadro di regole chiaro e organico.***

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*

I modelli associativi, come attualmente disciplinati, non risolvono neppure in modo del tutto convincente la questione fondamentale dei ***rapporti tra l'Ente associativo e le rispettive rappresentanze locali*** in sede di adozione delle scelte di governo.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*

L'Associazione di Comuni rappresenta in questo senso la soluzione più soft: si tratta infatti di un semplice ***contenitore di convenzioni***, privo di soggettività giuridica, consigliabile soprattutto in una fase iniziale del percorso di cooperazione. Restano in vita gli **organi politici comunali**, che continuano a svolgere il loro ruolo - fatto salvo quanto espressamente delegato agli organi dell'Associazione.

E' del tutto evidente, però, che in questo modo sono conseguibili obiettivi in astratto limitati di razionalizzazione dei costi e di miglioramento dei servizi.

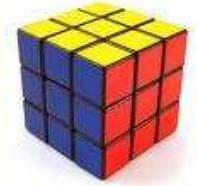
GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*

L'Unione di Comuni rappresenta una soluzione certamente ***più stabile e strutturata***, in grado quindi di contemperare meglio le esigenze di efficientamento su scala sovracomunale con quelle di democraticità; gli **organi politici dei singoli Comuni** restano in vita, ma con funzioni soprattutto di indirizzo e di controllo rispetto all'azione di governo dell'Unione. Si tratta di una soluzione tutto sommato ***equilibrata***, a metà strada tra le forme più sporadiche di collaborazione e gli scenari di fusione prospettati da parte della dottrina.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



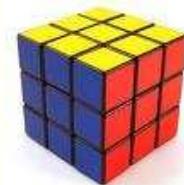
Il problema della *governance*

In particolare, possiamo notare che:

-le **MICRO-UNIONI** previste dal d.l. 138/2011 si pongono l'obiettivo prioritario di **razionalizzare la gestione**, senza troppe remore nei confronti delle rappresentanze politiche delle singole comunità locali.

Con il maxiemendamento si è resa un pò meno stringente la situazione degli enti più piccoli, che **mantengono in vita i loro organi consiliari** (giustamente, a nostro avviso); del resto l'abolizione dei Consigli comunali avrebbe prodotto risparmi assai limitati, costituendo un pericoloso *vulnus* per la legittimazione democratica delle istituzioni locali.

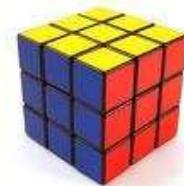
GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*

Si tratta di capire se il nuovo assetto delle competenze, che prevede per i Comuni più piccoli (*ma anche per quelli maggiori che conferiscano tutte le funzioni!*) il mantenimento dei sindaci e dei consigli ma con attribuzioni limitate, per lo più di garanzia, e l'abolizione delle giunte, rappresenti **il giusto punto di equilibrio tra le esigenze di sintesi e di rappresentanza** o se in questo modo si determini piuttosto una ***semplificazione eccessiva***.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*.

- le **MACRO-UNIONI** previste dal d.l. 78/2010, tendenzialmente di più ampie dimensioni, si avvicinano invece al modello teorico della ***Federazione di comuni***, all'interno della quale i Comuni si possono aggregare valorizzando, e non cancellando, la propria specifica identità. A tal fine, occorre garantire agli organi politici comunali ambiti di competenza adeguati e altre forme di coinvolgimento nel governo di area vasta.

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



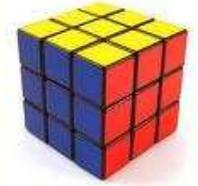
Il problema della *governance*.

MACRO-UNIONI

a) ambiti autonomi di competenza per gli organi politici comunali:

- decisioni inerenti alle funzioni non conferite all'Unione
- decisioni a carattere generale, *sopra descritte*, non rientranti nell'oggetto dei conferimenti
- decisioni espressamente riservate dall'ordinamento agli organi comunali (in particolare, al Sindaco in veste di «ufficiale di governo» ex art. 54 TUEL)

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*.

MACRO-UNIONI

b) meccanismi di costante raccordo in fase di adozione delle scelte fondamentali dell'Unione, rispetto alle quali è necessario individuare e proceduralizzare le fattispecie in cui è richiesto obbligatoriamente il coinvolgimento formale e preventivo dei singoli consigli e/o delle singole giunte, con appositi ***atti di indirizzo***, e le fattispecie in cui è sufficiente una fase di confronto preliminare da parte degli ***organismi di coordinamento*** degli assessori; dei capigruppo e così via (es. *Tavolo delle commissioni sulle partecipate*).

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



Il problema della *governance*

Resta in tutte le tipologie di Unione il problema assai rilevante di dare **un'adeguata rappresentanza politica** a tutte le comunità locali aderenti all'Unione (c.d. ***ente di secondo livello***).

In tale ottica, gli stessi Consigli comunali, a cui spetta per legge la nomina dei propri rappresentanti, potrebbero disporre volontariamente **criteri selettivi** ad esempio sulla base dei voti ricevuti nelle ultime elezioni – ***nelle more della nuova legge*** annunciata dal d.l. 138/2011 per l'elezione diretta degli organi dell'Unione (di tutte le tipologie di Unione!?).

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



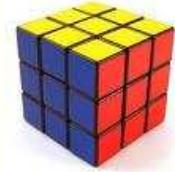
Il nodo delle risorse (finanziarie, umane, tecnologiche)

Le gestioni associate, soprattutto in avvio, hanno bisogno di un adeguato sostegno nelle varie forme possibili:

- contributi e/o riconoscimento di entrate proprie;
- deroghe al patto di stabilità;
- deroghe ai tetti di spesa del personale.

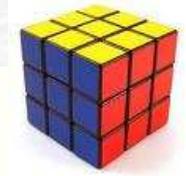
Sotto questo profilo la normativa vigente non offre spunti molto rassicuranti. Sarebbe invece opportuno **premiare** quantomeno le Unioni più virtuose...

GESTIONE ASSOCIATA: de jure condendo



La definizione degli ambiti territoriali

Ultimo punto (*ma è di gran lunga il più importante*). La preconditione necessaria per la realizzazione degli obblighi di legge è la definizione degli ambiti territoriali ottimali, che che in base al combinato disposto dell'art. 33 TUEL e delle recenti manovre finanziarie spetta alle **Regioni**, su proposta degli enti locali interessati o laddove necessario in via coattiva, nel rispetto della duplice soglia minima individuata *ex lege* (o dalla Regione stessa) e delle **scadenze** di seguito riportate (v. art. 14, commi 30-31 d.l. 78/2010; art. 16 d.l. 138/2011).



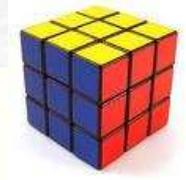
GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi, scadenze, controlli

Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 138: Possibilità per ciascuna Regione di individuare diversi limiti demografici rispetto a quelli prescritti per legge.

Entro il 2011: i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (3.000 nelle Comunità montane) devono aver associato almeno due funzioni fondamentali

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 138: obbligo per le Unioni di Comuni già costituite di adeguare i propri ordinamenti – Proposte di nuove Unioni.

GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi, scadenze, controlli



13 agosto 2012: avvio della fase in cui cominciano a decorrere, con i rinnovi elettorali, gli obblighi previsti dal d.l. 138/2011

Entro il 15.10.2012: attestazione da parte di quei Comuni che esercitano tutte le funzioni mediante convenzione o Associazione di Comuni, che chiedono l'esenzione dall'obbligo di cui al d.l. 138/2011

Entro il 30.11.2012: decreto ministeriale con elenco degli enti esentati dal predetto obbligo

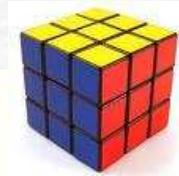
GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi, scadenze, controlli



Entro il 31.12.2012. istituzione delle Unioni previste dal d.l. 138/2011 da parte delle Regioni, che nel frattempo devono aver completato la "mappa degli ambiti" anche ai fini del rispetto degli obblighi vigenti per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 ab.

Entro il 2012: i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 ab. (3.000 nelle Comunità montane) devono aver associato tutte le funzioni fondamentali.

A decorrere dall'anno 2014, le Unioni di Comuni di cui al d.l. 138/2011 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

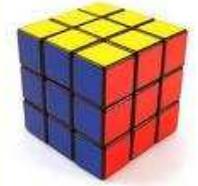


GESTIONE ASSOCIATA: Obblighi, scadenze, controlli

In assenza di sanzioni specifiche, spetta alle Regioni il difficile compito di assicurare la definizione e l'attuazione del percorso associativo, fermi restando i poteri di **controllo** posti in capo al Ministero dell'Interno.

Il problema centrale è quello di dare **coerenza** al duplice sistema e agli obblighi previsti dalle due diverse manovre, richiedendosi necessariamente una determinazione **armonica** dei rispettivi ambiti territoriali da parte della Regione; sotto questo profilo le scadenze previste non sono sempre razionali e potrebbero richiedere più di una **proroga**.

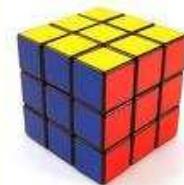
in ultima analisi



In ultima analisi, la strada tracciata con il decreto 78/2010 sembra quella più idonea ed equilibrata, in grado di **contemperare** tutti gli obiettivi prefissati, di riduzione della spesa pubblica ma anche di difesa della democrazia e dell'autonomia locale.

Abbiamo maggiori *perplexità* sugli obblighi introdotti dalla manovra di ferragosto, nel 2011, frutto evidentemente dell'ansia di recuperare il terreno perduto; riteniamo infatti che una semplificazione eccessiva del quadro politico istituzionale potrebbe rivelarsi controproducente.

in ultima analisi



Riteniamo utile, con riferimento a entrambe le manovre, utilizzare lo strumento della convenzione o dell'Associazione di Comuni *in una prima fase di collaborazione*, al termine della quale si rende preferibile il passaggio all'Unione, certamente ***più congeniale*** agli obiettivi della riforma.

Una riforma divenuta peraltro **imprescindibile**, da percorrere con convinzione e senza ulteriori rinvii - ma anche senza eccessivi irrigidimenti nei confronti dei Comuni più piccoli.

**Prendo tre caffè alla volta
per risparmiare due mance
(Totò, da *“I tartassati”*)**