



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione e
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



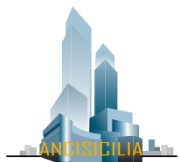
SICILIA
FONDO SOCIALE EUROPEO
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA
POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014
Palermo, Enna, Messina, Catania.

Associazionismo comunale in Sicilia: procedure, strumenti, responsabilità.

Forme associative: percorsi istituzionali e di governance.
Unione dei Comuni ed altre forme di gestione associata
Relatore: Lucio Catania (Segretario comunale)



FormezPA

LE PRIME FORME ASSOCIATIVE IN SICILIA

A prevedere le «**gestioni comuni**» di alcuni servizi era stata la L.r. n. 9/86, istitutiva delle Province regionali, che le disciplinava agli artt. 15, 16 e 17.

Dette forme gestionali si configurano oggi atipiche in relazione al nuovo assetto gestionale.

LE PRIME FORME ASSOCIATIVE IN SICILIA

L'art. 15 della L.r. n. 9/1986 prevedeva che i Comuni di una medesima Provincia potevano, tra l'altro

- Realizzare l'esercizio congiunto di servizi attraverso la costituzione di specifiche unità di gestione
- Utilizzare congiuntamente beni e servizi;
- Provvedere all'informatizzazione ed alla formazione del personale

LE PRIME FORME ASSOCIATIVE IN SICILIA

L'art. 16 trattava delle «**gestioni comuni obbligatorie**», mentre l'art. 17 trattava delle convenzioni.

I Comuni, mediante convenzione approvata dai propri consigli, potevano avvalersi degli uffici tecnici della Provincia o utilizzare servizi gestiti da altri Comuni o da loro aziende.

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.

PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA

AGGREGAZIONE/ SCORPORO TRA GLI ENTI

GRANDI
CONURBAZIONI

Funzioni affidate
alle circoscrizioni e
decentramento
amministrativo

PICCOLI
COMUNI

Collaborazioni tra
enti

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)

L'AMBITO OTTIMALE

NO troppo piccolo - NO troppo grande

SERVIZI A RILEVANZA INDUSTRIALE: Ampie dimensioni, per avere ampi margini di economia di spesa

SERVIZI C.D. A RETE: rete stradale, scolastica, servizi ambientali. Marketing territoriale. Ambito provinciale.

SERVIZI DI NATURA ISTITUZIONALE: Ambito ristretto **ASSOCIAZIONI TRA COMUNI, UNIONI**

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'

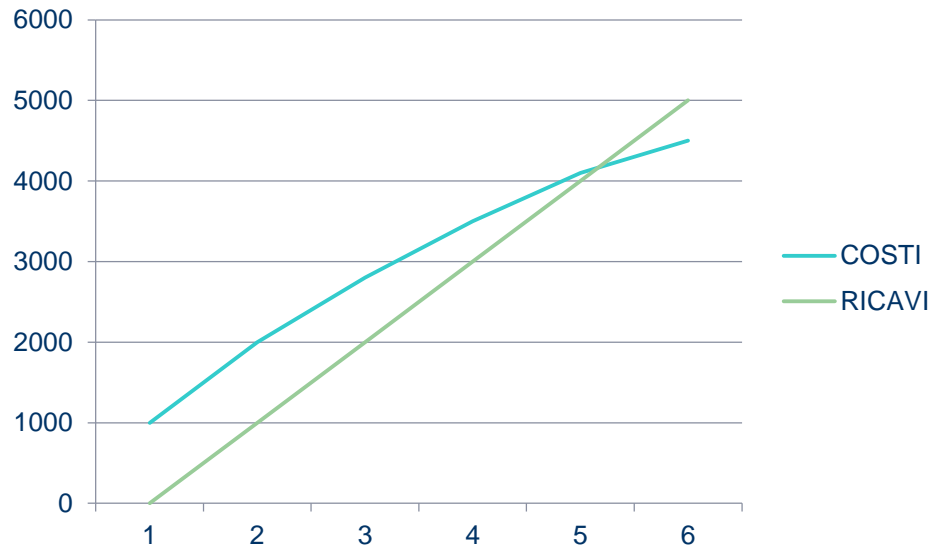
- Quali criticità si vogliono superare
- Chi dà cosa a chi (punti di eccellenza dei singoli Enti)
- Quanti Comuni coinvolgere
- Qual è la forma associativa migliore (dipende dalla tipologia, quantità e rilevanza dei servizi da associare)
- Cronoprogramma (analisi organizzativa e predisposizioni degli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



Migliaia di abitanti

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.

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 può essere 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 IN SICILIA

In Sicilia è la L.r. n. 48 dell'11 dicembre 1991 che disciplina le forme associative tra comuni, recependo con **rinvio dinamico** (così come disposto dall'art. 37 della l.r. n. 7/1992) le norme della L. 142/90, ed in particolare:

- Art. 24 L. 142/90 CONVENZIONI
- Art. 25 L. 142/90 CONSORZI
- Art. 26 L. 142/90 UNIONI

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

Pertanto tutte le modifiche apportate dal legislatore nazionale AGLI ARTT. 30, 31 e 32 del T.U.E.L. sono da ritenere **applicabili in Sicilia.**

Le comunità montane in Sicilia sono state soppresse dall'art. 45 l.r. n. 9/1986.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

A parte la semplice **convenzione**, tutte le altre forme di associazione comportano la **nascita di soggetti giuridicamente e finanziariamente autonomi**.

In particolare l'Unione dei Comuni è un Ente Locale a parte, dotato di autonomia politica ed organizzativa.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

- La convenzione può riguardare l'esercizio, oltre che di servizi, anche di funzioni. La disposizione individua come soggetti i comuni e le province (art. 24, comma 1°).
- Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera possono essere previste forme di convenzione obbligatoria (art. 24, comma 3°).

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

- Il legislatore regionale, con l'art. 1, lett. e, n. 1, della legge n. 48/91, ha aggiunto all'art. 24 della legge n. 142/90 due commi (il quarto ed il quinto).
- Con il primo comma aggiunto ha disciplinato le forme del convenzionamento obbligatorio.
- Con il secondo comma aggiunto ha salvaguardato le peculiarità delle convenzioni disciplinate in precedenza con gli articoli 17 della legge regionale n. 9/86 (contenuti) e 20 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 (estensione a soggetti privati iscritti in appositi albi per la realizzazione di servizi socio-assistenziali).

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

La convenzione non rientra nell'attività contrattuale dell'Ente Locale (malgrado possano essere previsti istituti civilistici come penali o recesso) ma è un accordo tra pubbliche amministrazioni, come disciplinato dall'art. 15 della L. 241/90.

«... le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3»

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

Gli accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti.

Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

Gli accordi devono essere motivati

Quelli sostitutivi di provvedimenti precedenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

In materia di accordi tra pubbliche amministrazioni l'art. 6, comma 2, del D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 221/2012, stabilisce che **a fare data dal 1° gennaio 2013** gli accordi sono sottoscritti con **firma digitale** (art. 24 d.lgs. n. 82/2005, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis), dello stesso d.lgs. ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi.

Dall'attuazione della disposizione non devono arrivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

DELEGABILITA' FUNZIONI STATO CIVILE ED ANAGRAFE

Sussisteva il dubbio sulla delegabilità alle convenzioni delle funzioni di competenza statale delegati al Sindaco.

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 diverse 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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

L'art. 25 della L. 241/91, comma 4, elenca gli organi del Consorzio.

Tale elencazione, però, non deve ritenersi rigida.

La legittimità di nuove previsioni e di una diversa strutturazione dell'organo va valutata di caso in caso.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

L'art. 10 della L.r. n. 22/2008, ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative ha sancito che ad ogni amministrazione comunale fosse **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 IN SICILIA

Rimangono **salve le disposizioni** di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio **idrico integrato** e del servizio di **gestione dei rifiuti**.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

Dopo il 1 aprile 2008, anche in Sicilia **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 IN SICILIA

La norma non si applica per i consorzi universitari e ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali e per la gestione delle opere pubbliche finanziate con il vincolo della gestione in forma associata.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

Agli enti locali nei cui territori risiedono **minoranze linguistiche storiche**, riconosciute ai sensi della legge 15 dicembre 1999, n. 482, è consentita, l'adesione ad un'altra forma associativa che abbia come finalità unicamente la valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico delle minoranze linguistiche storiche.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

L'art. 25 della L. 241/91, comma 4, elenca gli organi del Consorzio.

Tale elencazione, però, non deve ritenersi rigida.

La legittimità di nuove previsioni e di una diversa strutturazione dell'organo va valutata di caso in caso.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

La concreta individuazione delle due tipologie di consorzio dovrà essere compiuta compiendo 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 IN SICILIA

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 IN SICILIA

Anche il recepimento dell'art. 25 della L. 142/90 avviene in maniera **dinamica** e pertanto le modifiche apportate dal legislatore nazionale sono immediatamente applicabili in Sicilia.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

L'articolo 2 comma 186 lettera e) della legge finanziaria 2010 non modifica l'art. 31 del T.U.E.L. e, quindi, non rientra nel rinvio dinamico previsto dalla L.r. n. 48/1991.

L'applicazione in Sicilia deriva, semmai, dall'essere norma finalizzata al coordinamento e del contenimento della spesa pubblica.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

L'art. 26 della L. 142/92 riguarda le Unioni dei Comuni.

La versione originaria poneva dei limiti di popolazione alla partecipazione alle Unioni e l'obbligo di procedere alla fusione nel termine di dieci anni dalla costituzione dell'Unione.

Questi limiti devono ritenersi superati in forza del **rinvio dinamico** disposto dall'art. 37 della L.r. 7/92.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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

I Comuni, oggi, devono essere «di norma contermini»

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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 SICILIA

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 IN SICILIA

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 SICILIA

Anche in Sicilia, in forza del rinvio dinamico della L. 48/1991, le Unioni dovranno esercitare congiuntamente l'esercizio di funzioni.

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

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

Tradizionalmente, la dottrina amministrativistica intendeva per funzione pubblica l'esercizio autoritativo di una potestà giuridica da parte del Comune e per servizio pubblico l'attività svolta in campo prevalentemente economico e produttivo, senza manifestazione di potere sovrano.

CONVENZIONI, CONSORZI ED UNIONI DI COMUNI IN SICILIA

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 IN SICILIA

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

GLI ORGANI DELL'UNIONE

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

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

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

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il comma 5 dell'art. 32 sancisce che alle Unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

Per evitare difficoltà interpretative e conflitti di competenze, quasi tutte le Unioni seguono la struttura degli organi dei Comuni:

- Presidente dell'Unione
- Giunta dell'Unione
- Consiglio dell'Unione

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

La legge demanda allo Statuto dell'Unione il compito di individuare le **modalità per la costituzione degli organi, garantendo la rappresentanza delle minoranze.**

In genere ciascun Comune vota, con preferenza plurima (per garantire le minoranze), i propri rappresentanti in seno al Consiglio dell'Unione.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

La legge non dice nemmeno quali «minoranze» debbono essere garantite. Un partito in «minoranza» in un Comune, può costituire «maggioranza» in seno all'Unione.

Il cambio di schieramento di un Consigliere comunale, può far venire meno la rappresentanza della minoranza.



GLI ORGANI DELL'UNIONE

La legge non fissa ancora il numero dei Consiglieri dell'Unione. In genere si rapporta il numero dei componenti del Consiglio dell'Unione alla popolazione complessiva dei comuni associati.

Il numero dei Consiglieri dell'Unione non può superare il numero dei Consiglieri Comunali di un Comune di popolazione pari a quella dell'Unione.

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 problema si è posto, ad esempio, se un Comune, con popolazione sotto i 10.000 abitanti dovesse associare più di otto comuni.

Non tutti i Comuni potrebbero nominare due Consiglieri comunali e non si avrebbe modo di garantire la minoranza.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Una soluzione possibile sarebbe stata quella di un'elezione nel corso di una adunanza assembleare alla quale possono partecipare 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, 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.

Per l'Unione, diversamente che per i Comuni, non è prevista l'obbligatorietà della figura del Segretario Generale.

GLI ORGANI DELL'UNIONE

Il segretario dell'Unione

Rispetto alla ddl De Rio, sono stati presentati due emendamenti al l'art. 21, comma 2, lettera c), capoverso "5-ter", con la sostituzione del primo periodo con il seguente: "Il segretario dell'unione di comuni è nominato dal presidente ed è scelto tra i segretari dei comuni facenti parte dell'unione di comuni. Per garantire l'assenza di maggiori oneri per la finanza pubblica per le nuove sedi così costituite, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del consiglio direttivo dell'albo nazionale dei segretari e previo parere della Conferenza unificata, è conseguentemente riproporzionato il numero delle sedi di segreteria dei comuni aderenti alle unioni."

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 Sicilia, 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.

L'applicazione della seconda parte del T.U.E.L. comporta che anche l'Unione abbia 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.

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 nominare un proprio 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 nominare il 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, pertanto, 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.

IL DDL DELRIO

Sulle Unioni dei Comuni la Commissione Affari Costituzionali del Senato sta esaminando il **ddl Delrio** (ddl S1212),.

Si tratta del ddl che detta *disposizioni in materia di città metropolitane, province, **unioni e fusioni di comuni** al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*

IL DDL DELRIO

Il testo era stato approvato in Commissione Affari Costituzionali alla Camera a fine 2013.

Ora, invece, il ddl ha subito una nuova frenata: **lo stesso Ministro per gli Affari Regionali, Graziano Delrio** ha confermato che, prima di marzo, il progetto di rifondazione del governo locale non potrà essere attuato.

IL DDL DELRIO

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.

Si tratta di una norma che va a modificare direttamente l'art. 32 del T.U.E.L. e, quindi, troverebbe immediata applicazione in Sicilia

IL DDL DELRIO

L'Unione conserva la sua potestà statutaria e regolamentare.

Continuano a trovare applicazione i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, ma solo se compatibili con le nuove norme in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni.

Detti principi riguarderanno soprattutto lo *status* degli amministratori, l'ordinamento finanziario e contabile, il personale e l'organizzazione.

Norma che modifica l'art. 32 e direttamente applicabile in Sicilia

IL DDL DELRIO

Lo statuto dell'Unione continuerà a stabilire le modalità di funzionamento degli organi ed a disciplinarne i rapporti.

In fase di prima istituzione lo statuto dell'Unione sarà approvato dai Consigli dei comuni partecipanti, mentre **le successive modifiche saranno approvate dal Consiglio dell'Unione.**

Norma che modifica l'art. 32 e direttamente applicabile in Sicilia

IL DDL DELRIO

Il presidente dell'Unione **potrà avvalersi, per specifiche funzioni** che lo richiedano, **del segretario di un comune facente parte dell'unione**, 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.

Norma che modifica l'art. 32 ed è direttamente applicabile in Sicilia



IL DDL DELRIO

Lo statuto dell'Unione deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposte con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti.

Norma che modifica l'art. 32 ed è direttamente applicabile in Sicilia.

IL DDL DELRIO

Il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni di cui viene 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.

IL DDL DELRIO

L'art. 23 del ddl Delrio sancisce che le seguenti attività possono 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;

IL DDL DELRIO

- c) le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da Comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le Unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;
- d) 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.

IL DDL DELRIO

Le disposizioni relative all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di appartenenza del personale della polizia municipale, si intendono riferite, in caso di esercizio associato delle funzioni di polizia municipale mediante Unione, al territorio dei Comuni associati.

IL DDL DELRIO

Le disposizioni normative previste per i piccoli comuni si applicano alle Unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI



INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

L'art. 76, comma 5, della L.r. n. 2/2002 prevede che nelle modalità di erogazione dei contributi **si doveva tenere presente** di:

- Numero degli enti associati;
- Numero dei servizi gestiti in comune;
- Durata dell'organismo costituito

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

In base al decreto dell'allora Assessorato regionale degli Enti Locali i contributi venivano concessi «secondo i seguenti criteri di priorità»:

- a) Unioni di Comuni
- b) Consorzi
- c) Convenzioni
- d) Forme di cooperazione

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Secondo l'art. 4 del D.A. 17.07.2002 domande soddisfatte

- in base al criterio di priorità
- nell'ambito di ogni tipologia associativa
 - precedenza alle forme con maggior numero di Comuni e con maggior numero di funzioni o servizi e di maggior durata.

In caso di parità in graduatoria, precedenza alle forme associative e di cooperazione con maggior numero di abitanti ricompresi nel rispettivo territorio.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Le intese tra Governo statale, le Regioni, le Province autonome e le Autonomie Locali, sancite dalla Conferenza unificata nelle sedute del 28 luglio 2005 (atto rep. 873) e dell'1 marzo 2006 (atto rep. 936) hanno, poi, previsto la **gestione regionale delle risorse della legge statale con specifica destinazione per unioni di comuni e comunità montane** (in Sicilia soppresse art. 45 l.r. n. 9/1986).

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Fino al 2007 i contributi pervengono a TUTTE le forme di associazioni tra Comuni, senza particolari discriminine.

Il Decreto 2 luglio 2007, prevede elargizioni per la programmazione integrata di manutenzione/gestione dei beni confiscati alla mafia.

Contributi integrativi vengono previsti anche per l'implementazione dei controlli interni e la formazione dei propri dipendenti.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Nel 2008 e 2009 le somme vengono ripartite secondo il seguente criterio:

Unioni

€ 30.000,00 come quota fissa;

€15.000,00 per ciascun servizio gestito fino ad un massimo di quattro;

€ 5.000,00 per ciascun comune partecipante;

€ 5.000,00 per la durata prevista in oltre cinque anni;

€ 2.000,00 per ciascun comune partecipante con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Consorti

Per ciascuna forma associativa sono concessi:

€ 25.000,00 come quota fissa;

€ 15.000,00 per ciascun servizio gestito fino ad un massimo di tre;

€ 5.000,00 per ciascun comune partecipante;

€ 5.000,00 per la durata prevista in oltre cinque anni;

€ 2.000,00 per ciascun comune partecipante con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Convenzioni

Per forme associative **socio-assistenziali, culturali e turistiche** sono concessi:

€ 20.000,00 come quota fissa;

€ 5.000,00 per ciascun comune partecipante;

€ 5.000,00 per la durata prevista in oltre cinque anni;

€ 1.000,00 per ciascun comune partecipante con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

RELATIVAMENTE AL 2010 l'Assessorato regionale delle Autonomie Locali ha pubblicato sulla G.U.R.S. n. 41 del 30 settembre 2011 il bando pubblico (decreto 26 agosto 2011) per la concessione di un contributo, per l'anno 2010, alle Unioni di Comuni che risultavano costituite alla data del 31 dicembre 2010, per la copertura delle spese di gestione.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

**Quale incentivazione si ottiene con una
norma ad efficacia retroattiva?**

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Nel bando dell'anno 2011 non erano più previste forme di contribuzioni per altre forme di associazionismo tra Enti Locali, ad esclusione delle Unioni.

Ciascun Ente partecipante all'Unione doveva rendere a pena di esclusione, apposita **dichiarazione** dalla quale risultasse quali servizi esercitati in forma associata erano stati effettivamente dismessi dal Comune.

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Nella determinazione dei criteri e delle modalità di erogazione del contributo, con riferimento a ciascuna Unione di Comuni, si deve tenere conto:

- a) del numero degli Enti Locali associati;
- b) dei servizi cogestiti;
- c) della durata dell'organo costituito;
- d) della presenza di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Per l'anno 2010, le Unioni dei Comuni finanziate sono 57, il numero degli enti locali associati è in media di 5, l'importo concesso è in media di 150 mila euro.

Agrigento: 5

Caltanissetta: 2

Catania: 3

Enna: 1

INCENTIVI REGIONALI ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI LOCALI

Ragusa: 1

Trapani: 3

Messina: 16 (con «Unione dei comuni delle Valli joniche dei Peloritani» che associa 14 Enti)

Palermo: 22 (con la maggior parte delle associazioni formate da due Enti)

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI POLIZIA MUNICIPALE

La Polizia Municipale ha un proprio specifico riferimento legislativo per la collaborazione nell'espletamento dei servizi.

L'art. 5 della L.r. n. 17/1990 sanciva già che i Comuni con territorio contiguo possono stabilire forme associate di gestione di alcuni o tutti i servizi di polizia municipale, quando tali forme siano convenienti per efficienza ed economicità.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI POLIZIA MUNICIPALE

Quali servizi di Polizia Municipale associare, l'ambito territoriale, le modalità di svolgimento, i rapporti finanziari, la dipendenza gerarchica dovranno essere stabiliti da apposita convenzione.

I Comuni possono anche stabilire intese per la gestione di particolari servizi che abbiano carattere di ricorrenza, stagionalità o di occasionalità.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI POLIZIA MUNICIPALE

La Prefettura di Messina sta promuovendo la nascita di forme di associazioni tra Enti Locali per la creazione di Corpi associati di Polizie Municipali che abbiano dimensioni e circoscrizioni territoriali idonee a garantire la massima efficienza necessaria, attraverso lo strumento della convenzione, per la quale sarà necessaria l'acquisizione del consenso da parte degli Amministratori locali.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI POLIZIA MUNICIPALE

Su iniziativa del Prefetto di Messina, lo scorso 15 febbraio, si è tenuta una riunione tecnico-operativa, alla quale hanno partecipato i Comandanti della Polizia Provinciale e delle Polizie Municipali dei Comuni della provincia, oltre che rappresentanti delle Forze di Polizia, indetta allo scopo di proporre il ricorso alla gestione associata dei servizi di Polizia Municipale, quale valido strumento per garantire l'ottimizzazione del controllo delle risorse, la capacità gestionale, l'efficienza produttiva e l'efficacia dell'azione.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI POLIZIA MUNICIPALE

A tal fine, la Prefettura di Messina ha promosso l'istituzione di appositi Comitati ristretti distribuiti per comprensorio che avranno una composizione più snella, nell'ambito dei quali saranno vagliati nel dettaglio gli ambiti territoriali per le possibili associazioni tra le Polizie Municipali degli Enti Locali e predisposto uno schema di convenzione adattato alle esigenze dei Comuni.

GESTIONE ASSOCIATA - LOTTA ALL'EVASIONE DEI TRIBUTI ERARIALI IN COLLABORAZIONE CON AGENZIA DELLE ENTRATE

Le forme di collaborazione tra Enti Locali sono auspiccate anche in materia di lotta all'evasione dei tributi erariali, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate.

I riferimenti essenziali sono il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 27 febbraio 2012 ed il Protocollo d'intesa Anci Sicilia – Regione Sicilia – Agenzia delle entrate del 15 giugno 2012.

GESTIONE ASSOCIATA - LOTTA ALL'EVASIONE DEI TRIBUTI ERARIALI IN COLLABORAZIONE CON AGENZIA DELLE ENTRATE

I Comuni, specie quelli di minori dimensioni, **ANCHE IN FORMA ASSOCIATA**, possono conferire la gestione delle convenzioni di cooperazione informatica con Agenzia delle entrate a strutture intermedie, appositamente costituite, anche attraverso l'Anci, finalizzate al supporto dell'elaborazione dei dati riguardanti le proprie entrate, sulle attività di partecipazione all'accertamento fiscale e contributivo.

GESTIONE ASSOCIATA - LOTTA ALL'EVASIONE DEI TRIBUTI ERARIALI IN COLLABORAZIONE CON AGENZIA DELLE ENTRATE

L'impiego di dette strutture di servizio, con gli organismi diversi dall'Agenzia delle entrate, potrà essere attivato previa valutazione degli stessi organismi, sulla base di specifici atti e convenzioni.

Un gruppo di lavoro congiunto tra Agenzia delle entrate, Anci ed Ifel potrà istituire una struttura di supporto per i Comuni che non hanno le risorse necessarie per avviare il meccanismo delle segnalazioni.

GESTIONE ASSOCIATA - LOTTA ALL'EVASIONE DEI TRIBUTI ERARIALI IN COLLABORAZIONE CON AGENZIA DELLE ENTRATE

La forma associata avrà anche l'utilità di interporsi nel rapporto tra controllore-eletto e controllato-elettore che potrebbe inficiare l'attività di lotta all'evasione nei Comuni più piccoli, dove i due soggetti sono spesso molto vicini.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZIO INTEGRATO RIFIUTI

L'art. 5 comma 2-ter della L.R. n. 9/2010, prevede che *“...i Comuni in forma singola o **ASSOCIATA** secondo le modalità consentite dal D. Lgs. 18.08.2000 n. 267 e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, previa redazione di un piano di intervento, con relativo capitolato d'oneri e quadro economico di spesa, coerente al piano d'Ambito e approvato dall'Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità, Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, possono procedere all'affidamento, all'organizzazione e alla gestione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti”...*

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZIO INTEGRATO RIFIUTI

Le Associazioni di Comuni (così come i singoli Comuni) possono procedere alla perimetrazione dei territori comunali in Area di Raccolta Ottimale (ARO) con un corrispondente Piano di Intervento con allegato capitolato d'oneri e quadro economico di spesa che dimostri che l'organizzazione del servizio in ARO rispetta i principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZIO INTEGRATO RIFIUTI

Al fine dell'autorizzazione dell'A.R.O. si dovrà tenere conto dei seguenti aspetti:

- Caratteristiche dell'ARO;
- Popolazione;
- Densità abitativa;
- Caratteristiche morfologiche e urbanistiche;
- Caratteristiche delle attività commerciali e terziarie;
- Logistica in funzione della dislocazione impiantistica pertinente la fase di raccolta.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZIO INTEGRATO RIFIUTI

L'art. 5 c. 2-ter della L.R. 9/2010 e ss.mm.ii. dispone che nel caso di ARO intercomunale i Comuni dovranno associarsi secondo le modalità di cui al D.Lgs. 267/2000 senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

La convenzione dovrà essere redatta secondo lo schema pubblicato il 19/7/2013 dal Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti sul proprio sito istituzionale.

GESTIONE ASSOCIATA SERVIZIO INTEGRATO RIFIUTI

La bozza di convenzione è, a mio giudizio, modificabile da parte dei Comuni che decidono di gestire in forma associata la gestione integrata dei rifiuti.

In particolare vanno stabilite le modalità di votazione (opzione VOTO PONDERATO) ed i rapporti finanziari tra gli Enti associati.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Tutti i Comuni siciliani sono chiamati ad aderire al Patto dei sindaci per contribuire alla pianificazione energetica regionale, attraverso un sistema di monitoraggio locale della produzione e consumo di energia per fonte, settore, utilizzo e impatto emissivo e, contestualmente, rafforzare le proprie competenze in materia di energia sostenibile, con il coinvolgimento e la sensibilizzare la cittadinanza all'uso responsabile delle risorse energetiche e naturali.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Nel secondo trimestre 2014 la Regione siciliana attiverà un fondo di rotazione per la progettazione destinato a finanziare la progettazione delle azioni comprese nei PAES (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile) e la redazione dell'APE (Attestazione Prestazione Energetica) per gli edifici obbligati che ne siano ancora sprovvisti.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

I soggetti incaricati della redazione dei PAES devono essere in possesso dei requisiti professionali necessari per svolgere le suddette attività.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Il percorso di realizzazione del PAES deve prevedere il diretto coinvolgimento e rafforzamento delle competenze del **personale che all'interno dell'Amministrazione locale si occupa di gestione dell'energia o che opera in aree o settori coinvolti nella pianificazione energetico-ambientale** (ad es. bilancio e demanio, urbanistica, appalti e opere pubbliche, mobilità e trasporti, ambiente ed energia, attività produttive, ecc.). Nella relazione di progetto deve risultare il percorso formativo e di aggiornamento che s'intende realizzare a favore di questi soggetti.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

L'Amministrazione Comunale è tenuta ad aprire il processo di elaborazione del PAES alla partecipazione, al confronto e al contributo dei c.d. stakeholders (portatori di interessi). Il coinvolgimento e la sensibilizzazione della cittadinanza devono risultare specificamente dal PAES e dalla relazione di progetto.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Secondo la Circolare n. 1/2013 dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità

I comuni possono partecipare in forma singola o in forma associata attraverso le unioni oppure i consorzi di comuni, validamente costituiti ai sensi di legge (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm. e ii.).

La circolare ricomprende, giustamente, tra le forme associative ammissibili anche le convenzioni tra Comuni.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

La circolare parla poi di possibile partecipazione in forma associata attraverso le **Associazioni temporanee di scopo (ATS)** costituite tra Comuni, a condizione che sia conferito mandato collettivo speciale irrevocabile con rappresentanza esclusiva ad uno di essi, qualificato come “Capofila”, e per esso al suo rappresentante legale protempore, il quale in forza della procura viene autorizzato a stipulare, in nome e per conto di tutti i soggetti appartenenti al raggruppamento, tutti gli atti connessi alla realizzazione del progetto. Al legale rappresentante del comune capofila incombe la responsabilità del coordinamento generale del progetto e dei rapporti finanziari con tutti i Comuni associati e con la Regione siciliana. In effetti, si tratta di una normale convenzione intercomunale.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Nel caso di partecipazione associata, in alternativa alla presentazione dei PAES da parte di ogni singolo Comune, potrà essere presentato un unico Piano d'Azione congiunto per l'energia sostenibile (PAES congiunto), secondo le modalità indicate all'Addendum 1 delle linee guida del JRC e nella sezione delle FAQ del sito ufficiale del programma. In caso di presentazione di un PAES congiunto è richiesto che i comuni coinvolti siano geograficamente contigui, cioè territorialmente confinanti.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

Nei casi di partecipazione in forma congiunta, **il mancato adempimento degli obblighi da parte anche di un singolo Comune tra quelli aderenti** ad una determinata forma associativa, produce il rigetto dell'istanza di erogazione del contributo per tutti i Comuni partecipanti sotto quella determinata forma.

GESTIONE ASSOCIATA PATTO DEI SINDACI

In caso di partecipazione in forma associata, anche nel caso di presentazione di un PAES congiunto, il contributo spettante al raggruppamento di comuni è determinato come somma dei singoli contributi specificamente individuati nel quadro di riparto.

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

Il comma 1, modificando l'articolo 14 del DL n. 78/2010 (Legge n. 122/2010) individua il ventaglio delle funzioni fondamentali comunali (ora 9 funzioni) da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di Comuni (ai sensi dell'articolo 32 del Decreto legislativo n. 267/2000) o convenzioni (ad esclusione della lettera l), stato civile e servizi anagrafici – da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (eliminata quindi la divisione tra sopra e sotto i 1.000 abitanti), ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

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); l

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

Prima della legge sull'obbligatorietà delle gestioni associate, le funzioni fondamentali dell'art. 21 della L. n. 42 del 2009 erano state richiamate dal D.Lgs. n. 216/2010 (costi e fabbisogni standard) e dal d.l. n. 78/2010 (per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni).

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

Le funzioni fondamentali individuate dall'art. 21 erano:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi 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 locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

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

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 ad esclusione della lettera tenuta dei registri di stato civile, servizi anagrafici ed elettorali.

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

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, 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:
 - tre entro il 1° gennaio 2013
 - ulteriori tre entro il 30 giugno 2014
 - restanti entro il 31 dicembre 2014

(termini prorogato dall'art. 1, comma 530, L. n. 147/2013, il termine precedente era il 1° gennaio 2014).

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Il termine del 30 giugno 2014 potrebbe slittare al 31 dicembre 2014, in considerazione del fatto che 4.081 andranno a rinnovare i propri organi.

Secondo l'Associazione Nazionale Piccoli Comuni un emendamento di prossima approvazione prevede la proroga al 31 dicembre 2014.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Da ultimo, 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

Il comma 2 del D.L. 95/2012, ridisciplina i commi da 1-16 dell'articolo 16 del DL n. 138/2011 (Legge n. 148/2011), rendendo **facoltativa e non più obbligatoria** la costituzione di **Unioni di Comuni "speciali"** per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, distinte da quelle costituite ai sensi dell'articolo 32 TUEL, con contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni amministrative e dei servizi pubblici. Tale esercizio può essere assicurato anche mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 30 TUEL.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

I Comuni fino a 5.000 abitanti che fanno parte di una Unione di Comuni già costituita, possono optare - ove ne ricorrano i presupposti – per la disciplina dell’Unione ai sensi dell’articolo 32 del TUEL ovvero per quella prevista ai sensi dell’articolo 16 modificato.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Entro 2 mesi dall'entrata in vigore del DL n. 95/2012 (7 luglio 2012), sussiste la possibilità per le regioni di stabilire limiti demografici diversi (altrimenti previsti in almeno 5.000 abitanti, ovvero 3.000 per i territori montani) per le Unioni “speciali” eventualmente costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti ai sensi dell'articolo 16 riformulato

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE LE FUNZIONI FONDAMENTALI

I Comuni fino a 1.000 abitanti, qualora **optino** per l'Unione "speciale" di cui all'art. 16 riformulato, avanzano alla regione una proposta di aggregazione per costituire l'Unione medesima, entro 6 mesi (gennaio 2013) dall'entrata in vigore del DL n. 95/2012.

ASSOCIAZIONI OBBLIGATORIE

All'Unione sono conferite dai Comuni le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite e vengono, quindi, introdotti nuovi vincoli in materia di spesa di personale.

La spesa per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti.

Devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

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 violerebbe 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

La Corte Costituzionale 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.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Tra le misure del “salva-Italia”, 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

L'art. 23, 4° comma, d.l. n. 201/2011 (come convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011) ha aggiunto all'art. 33 del Dlgs. n. 163/2006 il comma 3 bis, secondo cui **“I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici”**.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il legislatore fa riferimento ai Comuni della **medesima Provincia**, lasciando intendere che risulta preclusa la gestione associata tra Comuni limitrofi siti in due diversi territori provinciali.

Cosa succederà in Sicilia con l'abolizione delle Province?

STAZIONE UNICA APPALTANTE

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

STAZIONE UNICA APPALTANTE

I Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti 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 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, o vi è l'obbligo di costituirla, l'incombenza di costituire la centrale unica di committenza graverà sui singoli Comuni, che dovranno dare vita ad un Consorzio obbligatorio (art. 31, 7° comma, TUEL) e a quest'ultimo ad un ufficio di committenza.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il legislatore ha dato priorità all'Unione e soltanto in subordine ha previsto l'accordo consortile.

Secondo alcuni (tesi ormai marginale) la previsione fa riferimento al contenuto dell'art. 31, 7° comma, TUEL, secondo cui *“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”*.

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

In effetti, però, 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 avrebbero l’obbligo di istituire un Consorzio**, al quale spetterebbe successivamente la competenza a istituire 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.*

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il Senato ha già approvato un emendamento al decreto legge Milleproroghe che **proroga al 30 giugno 2014** per i piccoli Comuni l'obbligo di utilizzo della centrale unica di committenza per i contratti pubblici.

Inizialmente era stato proposto lo slittamento di un anno.

L'emendamento allinea il termine per l'obbligo delle centrali uniche di committenza con quello di associare nuove funzioni.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

Sono fatti salvi i bandi e gli avvisi di gara pubblicati a far data dal 1° gennaio 2014 e fino alla data di entrata in vigore del d.l. n. 150/2013.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

L'emendamento allineava il termine per l'obbligo delle centrali uniche di committenza con quello di associare nuove funzioni.

Adesso, secondo quanto asserito dalla Associazione Nazionale Piccoli Comuni (ANCPI), un emendamento, da presentare all'interno del decreto «salva Roma-ter» (dl 162/2014) farebbe slittare l'obbligo di associazione al 31 dicembre 2014.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La proroga ulteriore della stazione unica appaltante costituisce una possibilità.

In effetti il legislatore ha ribadito di non volere sovrapporre l'obbligo delle funzioni associate con l'obbligatorietà della Centrale Unica di Committenza.

La data dell'entrata in vigore della CUC potrebbe, quindi, essere anche differente con il termine per la gestione associata delle funzioni.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La legge di stabilità 2014 ha sancito che l'obbligo per i Comuni, con popolazione non superiore 5.000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia, di affidare obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, **non si applica alle acquisizioni di lavori, servizi e forniture, effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché nei casi di lavori, servizi o forniture di importo inferiore a quarantamila euro** per i quali consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento (comma 343).

STAZIONE UNICA APPALTANTE

I piccoli Comuni possono pertanto procedere direttamente per le acquisizioni in economia o di importo inferiore a quarantamila euro. Nulla vieta ovviamente che anche per tali procedure, i Comuni possono avvalersi della centrale unica di committenza.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

I piccoli Comuni possono pertanto procedere direttamente per le acquisizioni in economia o di importo inferiore a quarantamila euro. Nulla vieta ovviamente che anche per tali procedure, i Comuni possono avvalersi della centrale unica di committenza.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

L'art. 15 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana ABOLI' le Province (con la conseguente abolizione dei Prefetti) e li sostituì con i LIBERI CONSORZI TRA COMUNI.

I Liberi Consorzi dovevano essere una modalità associativa, riconosciuta dallo Statuto, che rimetteva ai singoli Consigli Comunali la determinazione degli Enti da consorzicare.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

I Comuni non seppero o non vollero sfruttare l'opportunità di associarsi, per cui fu il legislatore regionale con L. 9/1986 a ritenere costituiti in Liberi Consorzi le antiche Province, modificando anche il nome da Liberi Consorzi in Province Regionali.

Ovviamente l'abolizione dei Prefetti in Sicilia non ebbe seguito.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Il Governo Crocetta, con **la legge regionale n. 7 del 27/03/2013**, costituita sostanzialmente da un unico articolo formato da quattro commi, ha abolito le Province ipotizzando *l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali.*

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Nel 1946 non c'erano le unioni di comuni ed i consorzi comunali erano accennati in un disegno sfumato dal vecchio ordinamento locale.

I Liberi Consorzi disegnavano, quindi, un sistema nuovo di Ente sovracomunale dotato *della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

La legge regionale 9/1986 non ha trovato completa attuazione proprio nella parte in cui attribuiva ai Comuni un ruolo fondamentale nella costituzione, modifica e regolazione delle funzioni della Provincia.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Oggi i Liberi Consorzi potrebbero essere, da «un lato, un doppione non meglio qualificabile di forme associative già esistenti (consorzi di funzioni e unioni di comuni).

Dall'altro, pur sempre ente di secondo livello, per altro, però, più debole delle province, perché più piccolo, frammentato, caratterizzato da competenze incerte e frammiste con quelle comunali.» (Luigi Oliveri, su LeggiOggi 20 marzo 2013)

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Inizialmente i Liberi Consorzi saranno nove, con la stessa perimetrazione delle Province abrogate. Gli Enti soppressi cesseranno la loro attività al momento in cui i Liberi Consorzi saranno nelle condizioni di subentrare nelle competenze loro assegnate. I Commissari resteranno in carica almeno fino ad ottobre.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, alcuni Comuni potrebbero portare ad una modifica della perimetrazione dei Liberi Consorzi. Potranno, infatti, sganciarsi dal Consorzio originario ed aderire ad altro Consorzio, oppure costituirne uno nuovo, con il limite dei 180.000 abitanti.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Per farlo il Consiglio Comunale dovrà approvare una delibera con una maggioranza qualificata dei $\frac{2}{3}$ dei Consiglieri e, successivamente, sottoporre la delibera a referendum confermativo da parte dei propri elettori.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Per aderire ad un Consorzio diverso da quello originario serve la contiguità.

Al termine dei sei mesi in cui sarà possibile sganciarsi dal Consorzio originario, la Regione dovrà tracciare il perimetro dei nuovi enti ed inserire la nuova mappa in un disegno di legge da approvare entro l'autunno.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Nella legge sull'abrogazione delle Province mancano:

- Norme di raccordo con la legislazione e l'organizzazione amministrativa regionale
- Ripartizione di competenze tra Comuni, Città Metropolitane, Unioni di Comuni e Liberi Consorzi
- Perimetrazione definitiva
- Norme sul personale delle Province

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

Il Presidente è eletto da tutti i Sindaci ed i Consiglieri Comunali degli Enti consorziati. L'elezione avverrà a maggioranza assoluta, con eventuale ballottaggio. I Sindaci hanno sia l'elettorato attivo che quello passivo. I Consiglieri comunali solo l'elettorato passivo.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

L'Assemblea del Consorzio sarà composta da tutti i Sindaci degli Enti consorziati ed avrà competenze simili al Consiglio provinciale, eletto con consultazione popolare. Tutte le cariche saranno gratuite.

I LIBERI CONSORZI TRA COMUNI

L'espressa previsione dei Liberi Consorzi come enti di area vasta che svolgono funzioni e/o servizi potrebbe risolvere la questione interpretativa sull'abolizione, anche in Sicilia, dei Consorzi di funzioni.

E', comunque, l'introduzione nello ordinamento siciliano di una modalità organizzativa in controtendenza rispetto all'orientamento del legislatore statale, che tende alla semplificazione amministrativa e alla soppressione di tutti gli enti di livello provinciale satellitari a Comuni, Province e Regioni.

CITTA' METROPOLITANE

Insieme ai Liberi Consorzi nasceranno le tre città metropolitane di Catania (composta da 27 Comuni), Messina (composta da 51 Comuni) e Palermo (composta da 27 Comuni).

Sono da definire:

- Competenze
- Modalità di elezione del Sindaco metropolitano

CITTA' METROPOLITANE

Le tre città metropolitane siciliane assumeranno i poteri e le competenze che in passato erano delle Province regionali ed in parte anche di quelle regionali.

Le città metropolitane si dovranno interessare di pianificazione territoriale ed urbanistica, scuola, mobilità e trasporti. Avranno, inoltre, le competenze che erano degli Istituti Autonomi per le Case Popolari e quelle per i Consorzi di sviluppo industriale e di bonifica.

CITTA' METROPOLITANE

La previsione delle Città Metropolitane sembrava non avere nulla a che fare con l'associazionismo tra Enti Locali, ma doveva attenersi unicamente all'architettura istituzionale.

L'adesione alla Città Metropolitana era vista come obbligatoria, così come erano date dal legislatore le regole fondamentali per il loro funzionamento.

CITTA' METROPOLITANE

Il Governo regionale ha approvato le modifiche al ddl sulle città metropolitane (Catania, Messina e Palermo).

La Giunta ha deciso che i Comuni ricompresi nelle aree metropolitane manterranno la loro autonomia.

CITTA' METROPOLITANE

Elemento assolutamente innovativo, rispetto al disegno iniziale, è la previsione dell'adesione su base volontaria, dei Comuni ricompresi nell'area metropolitana.

Questo rimette in capo ai Comuni la scelta se produrre alcuni servizi in forma associata (tramite la Città metropolitana) o in forma singola.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

