



Corso online sulle gestioni associate

Lesson n. 1

“L’esercizio associato delle funzioni locali”

Dario Immordino

Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Diritto Pubblico

Facoltà di Giurisprudenza

MODELLI ISTITUZIONALI

sistemi centralistici: accentramento delle funzioni e dei servizi pubblici per garantire l'uguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale

sistemi decentrati: i servizi e le prestazioni fornite dall'autorità centrale sono indifferenziati e non tengono conto delle specificità sociali, economiche territoriali delle singole comunità

Il decentramento nel percorso di federalismo a Costituzione invariata

- Spettano al comune **tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale**, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.
- Eventuali deroghe possono essere previste dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'attribuzione delle funzioni nella Costituzione riformata

- Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza
(Art. 118, co. 1 e 2, Cost.).

La disciplina del riparto e dell'organizzazione delle funzioni fondamentali

Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di:

- a) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.
- b) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le funzioni fondamentali

- 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

(Art. 2, co. 4, lettera b) Legge n 131/2003, cd Legge La Loggia)

Le forme associative nel Testo unico degli Enti Locali

- Consorzi
- Unioni
- Convenzioni

I consorzi

- Modalità di costituzione: stipula di una convenzione, approvata a maggioranza dai consigli degli enti interessati
- Organizzazione:
 - assemblea
 - consiglio di amministrazione
- Tra gli stessi enti locali non può' essere costituito più' di un consorzio.
- I comuni devono procedere alla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) con decorrenza dal 2011 (Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Legge finanziaria 2010) art. 2, co. 186-187)

Le convenzioni

Contenuto:

- fini e durata della gestione associata
- forme di consultazione degli enti contraenti
- disciplina dei rapporti finanziari e dei reciproci obblighi e garanzie.
- convenzioni obbligatorie fra enti locali
- costituzione di uffici comuni

Le unioni di comuni

Enti locali costituiti da due o più' comuni allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità' di funzioni di loro competenza.

■ Organizzazione:

- presidente scelto tra i sindaci dei comuni interessati
- giunta formata da componenti degli esecutivi degli enti partecipanti
- consiglio composto da componenti scelti dalle assemblee elettive dei comuni interessati

■ Competenze: l'unione ha potestà' regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

■ Finanza: alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Accordi di programma

- Funzione: assicurare il coordinamento delle azioni e determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.
- L'accordo, consiste nel consenso unanime dei rappresentanti delle amministrazioni interessate, ma può prevedere procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

Il cd “Quarto decentramento”

- “primo decentramento” (anni '70) valorizzazione delle neonate regioni,
- “secondo decentramento” (legge 142/90) riequilibrio a favore dei comuni e delle province
- “terzo decentramento” (leggi di fine anni '90) articola e disciplina la multilevel governance sulla base dei criteri di sussidiarietà ed adeguatezza
- “quarto decentramento” riporta verso “l’alto” l’asticella dell’organizzazione dei poteri pubblici.
- I servizi di prossimità al cittadino devono essere gestiti da comuni medio-grandi e da aggregazioni di enti di consistenza non inferiore a soglie demografiche piuttosto elevate (5-10.000 abitanti secondo la legge statale),

LE FORME ASSOCIATIVE NELLA EVOLUZIONE NORMATIVA

- L. 142/1990 Introduzione modello associativo (Unione di Comuni)
- D.Lgs. 267/2000
- D.L. 78/2010
- D.L. 138/2011 – Comuni fino a 1.000 ab. (obbligatorio esercizio associato di tutte le funzioni)
- L. 42/2009 Individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali comunali (ai fini della ricognizione dei costi standard)
- D.L. 95/2012 spending review, ridefinizione funzioni fondamentali,
- nuovo regime esercizio associato obbligatorio delle funzioni

Le funzioni fondamentali (1/2)

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

Le funzioni fondamentali (2/2)

- 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;
- 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;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

Il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, co. 4, Cost.)

- *“Le risorse derivanti da tributi ed entrate propri degli enti locali, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e trasferimenti a carico del fondo perequativo consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*

L'attuazione del principio del finanziamento integrale

- 1) Funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni (copertura integrale)
- 2) Altre funzioni non fondamentali

Obbligo di esercizio in forma associata

- Oggetto: funzioni fondamentali
- Forme associative: convenzione o unione
- Enti obbligati: i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nonché i comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti

Cambio di paradigma

- dalla incentivazione di un processo volontario di autoriforma dei piccoli Comuni al vincolo della cooperazione associativa

Gestione associata comuni fino a 1000 abitanti

- I comuni fino a 1000 abitanti possono decidere, nell'ambito della propria autonomia, se gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali attraverso le convenzioni o l'unione ex art. 32 d. lgs. 267/2000, oppure tutte le funzioni ed i servizi tramite l'unione speciale, o una o più convenzioni

Le unioni “speciali”

- proposta di aggregazione;
- affidamento all'unione di competenze in materia di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile nonché di potestà impositiva sui tributi locali;
- organi: consiglio, presidente e giunta
- decadenza delle giunte dei comuni aderenti;
- patto di stabilità a partire dal 2014;

Unioni “ordinarie” di comuni

- L'unione di comuni costituita in prevalenza da comuni montani può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna (ex art. 44, secondo comma, Cost.) previste dalla Costituzione e dalle leggi statali e regionali;
- organi e modalità della loro costituzione;
- risorse umane e strumentali;
- introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi svolti;
- ente “a costo zero”;
- ente rappresentativo di secondo grado;
- vincoli alla spesa di personale;

Convenzioni

- durata minima;
- dimostrazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione;
- modello lombardo: convenzioni quadro e convenzioni attuative
- le più ricorrenti funzioni associate in convenzioni: polizia locale, viabilità e trasporti, istruzione pubblica, servizi sociali, territorio ed ambiente

Divieti ed esclusioni

I comuni non possono:

- svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata
- svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa (fatte salve le disposizioni di legge in materia di gestione del servizio idrico e dei rifiuti.)

Il ruolo delle regioni

- Nelle materie di propria competenza le Regioni sono chiamate a individuare con legge la dimensione territoriale ottimale (peraltro non è previsto un termine per provvedere)

Regioni a statuto speciale

- Le disposizioni del decreto 95/2012 si applicano alle regioni e province speciali secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle RSS che esercitano le funzioni in materia di finanza locale.
- Le Regioni speciali dovranno comunque garantire gli obiettivi di contenimento della spesa previsti dal decreto.

L'attuazione in Sicilia della disciplina sull'obbligatorietà dell'esercizio associato

- Rinvio statico
- Rinvio dinamico